

**ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO SUBNACIONAL
UNA ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA LA REDISTRIBUCIÓN DE LAS
TRASFERENCIAS BAJO EL CRITERIO DE BIENES PÚBLICOS SOCIALES Y
TERRITORIALES EN COLOMBIA**

VICTORIA EUGENIA ACEVEDO ESTRADA

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN ECONOMÍA
SANTIAGO DE CALÍ
2014**

**ANALISIS DEL GASTO PUBLICO SUBNACIONAL
UNA ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA LA REDISTRIBUCIÓN DE LAS
TRASFERENCIAS BAJO EL CRITERIO DE BIENES PUBLICOS SOCIALES Y
TERRITORIALES EN COLOMBIA**

VICTORIA EUGENIA ACEVEDO ESTRADA

**Tesis de grado presentado como requisito parcial para optar el título de
Magister en Economía**

**Director
HENRY DUQUE SANDOVAL
Economista - Magister en Ingeniería de Sistemas**

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
MAESTRIA EN ECONOMIA
SANTIAGO DE CALI
2014**

Nota de aceptación:

Aprobado por el Comité de Grado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad Autónoma de Occidente para optar al título de Magister en Economía.

ELIZABETH APONTE JARAMILLO

Jurado

GUILLERMO APONTE BELLO

Jurado

Octubre de 2014

CONTENIDO

	pág.
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN	11
1. PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN	13
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
2. JUSTIFICACIÓN	18
3. OBJETIVOS	20
3.1 OBJETIVO GENERAL	20
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
4. MARCO REFERENCIAL	21
4.1 MARCO TEÓRICO	21
4.1.1 Bienes públicos	21
4.1.2 Bienes públicos locales	22
4.1.3 Descentralización	25
4.1.4 Desequilibrios horizontales	30
4.1.5 Desequilibrios verticales	31
4.1.6 Transferencias	31
4.2 ESTADO DEL ARTE	34
4.2.1 Bienes públicos locales, descentralización y transferencias	34

4.2.2 Evolución del SGP	39
4.2.3 Estudios sobre las transferencias subnacionales y disparidades económicas en Colombia.	41
5. METODOLOGÍA	45
5.1 INFORMACIÓN UTILIZADA PARA EL ESTUDIO (VARIABLES)	45
5.2 ESTRUCTURA MATEMÁTICA	46
5.2.1 Gastos en bienes territoriales	48
5.2.2 Gastos en bienes territoriales deseado	48
5.2.3 Gastos en bienes sociales	49
5.2.4 Gastos en bienes sociales deseado	49
5.2.5 Transferencias sociales per cápita deseadas	50
5.2.6 Transferencias territoriales per cápita deseadas	51
6. RESULTADOS Y ANÁLISIS	53
6.1 GASTOS EN BIENES TERRITORIALES	53
6.2 GASTOS EN BIENES SOCIALES	58
6.3 TRANSFERENCIAS SOCIALES	64
6.4 TRANSFERENCIAS TERRITORIALES	66
7. CONCLUSIONES	70
8. RECOMENDACIONES	72
BIBLIOGRAFIA	73
ANEXOS	77

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Rango de comparación entre departamentos por $GBTH_{it}$, EFR_{it} , $GBTH_{it}^*$ y $GBTH_{it}/GBTH_{it}^*$ año 2010 millones de pesos	54
Cuadro 2. Rango de comparación departamentos por $GBSH_{it}$, NP_{it} , $GBSH_{it}^*$ y $GBSH_{it}/GBSH_{it}^*$, año 2010 millones de pesos	58
Cuadro 3. Comparación transferencias actuales condicionadas frente a las transferencias sociales per cápita deseadas año 2010	65
Cuadro 4. Comparación transferencias no condicionadas actuales frente a las transferencias territoriales deseadas año 2010	67
Cuadro 5. Comparación transferencias totales actuales y transferencias Totales sistema propuesto año 2010	68

LISTA DE FIGURAS

	pág.
Figura 1. Gráfico PIB Per- cápita departamental – Relación máximo mínimo	14
Figura 2. Gráfico Proporción de tributación propia y PIB departamental	15
Figura 3. Ingresos propios de gobiernos subnacionales	30
Figura 4. Estructura básica del sistema general de participaciones	41
Figura 5. Gráfico Gasto bienes territoriales per cápita año 2010 (millones de pesos) por departamentos incluida Bogotá D.C.	55
Figura 6. Gráfico Gasto bienes territoriales per cápita frente a Gasto en bienes territoriales per cápita deseado año 2010 (millones de pesos) por departamentos incluida Bogotá D.C	56
Figura 7. Gráfico Esfuerzo fiscal relativo año 2010 (millones de pesos) por departamentos incluida Bogotá D.C. y promedio	57
Figura 8. Gráfico Gasto bienes sociales per cápita año 2010 (millones de pesos) por departamentos incluida Bogotá D.C	61
Figura 9. Gráfico Gasto bienes sociales per cápita frente a gasto en bienes sociales per cápita deseado año 2010 (millones de pesos) por departamentos incluida Bogotá D.C	62
Figura 10. Gráfico Nivel de pobreza año 2010 (millones de pesos) por Departamentos incluida Bogotá D.C y promedio	63

LISTA DE ANEXOS

	pág.
ANEXO A. PIB Per cápita departamental y Tributación propia Años 2008 - 2010	77
ANEXO B. Desequilibrios Fiscales Horizontales y Verticales Año 2010 (millones de pesos)	78
ANEXO C. Variables utilizadas en la investigación	79

RESUMEN

En esta investigación se analizan las transferencias fiscales en Colombia y su efecto redistributivo como medida de compensación para disminuir las disparidades económicas en la generación del ingreso de las diferentes zonas del país, igualmente se muestra como la descentralización ha contribuido a que persista la inequidad en la distribución de los recursos públicos. No obstante ha generado desarrollo local para algunos departamentos y municipios.

Se analizó el gasto subnacional y su impacto en la aplicación de un método alternativo de redistribución en las transferencias intergubernamentales durante los años 2008-2010, a través del estudio de conceptos de bienes públicos sociales y territoriales.

Se efectuaron comparaciones de los gastos en bienes públicos sociales y territoriales reales con los teóricos propuestos, para determinar la inequidad en el acceso de estos bienes para los diferentes departamentos de Colombia. Como resultado de esta comparación se estableció que los departamentos que presentan mayores inequidades son Guaviare, Tolima, Risaralda, Caldas y Caquetá con respecto a sus gastos en bienes territoriales deseados; los departamentos con mayores inequidades con respecto a los bienes sociales son Atlántico, Bolívar, Cauca, Choco, Córdoba, Guajira, Magdalena, Nariño, San Adres y Sucre. Es de decir que pese a estas transferencias no se cumple equiparación fiscal.

Las simulaciones efectuadas de las transferencias en bienes sociales y territoriales teóricas en función del nivel de pobreza y esfuerzo fiscal relativo, se compararon con las reales, para ver su efecto redistributivo. Dado lo anterior se estableció cuales departamentos necesitan complemento o reducción del monto de las transferencias territoriales y sociales reales para cubrir los gastos en bienes públicos sociales y territoriales. Como resultado los cálculos efectuados se estableció que los departamentos de Caquetá, Chocó y Guaviare son los que necesitan complemento de transferencias territoriales dado que las transferencias reales no alcanzan a cubrir el $GBTH_{it}^*$ y los departamentos de Guajira, Córdoba, Bolívar y San Andrés son los que necesitan un mayor complemento de transferencias sociales dado que las transferencias reales no logran el $GBSH_{it}^*$

Palabras claves:

- Bienes Sociales y Territoriales
- Transferencias Intergubernamentales
- Gasto en Bienes Sociales y Territoriales: Reales y Teóricos
- Desequilibrios Fiscales Horizontales y Verticales

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación plantea un método alternativo de redistribución de las transferencias reales a partir del concepto de bienes públicos sociales y territoriales, para que contribuya a disminuir los desequilibrios fiscales en el acceso a estos bienes por parte de toda la población del país, dado que con la metodología actual del sistema general de participaciones persiste la inequidad entre los diferentes departamentos y municipios de Colombia en el acceso a los bienes públicos por parte de sus habitantes sin importar su ubicación geográfica dentro del territorio nacional.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado, la descentralización ha contribuido a que se presente inequidad en la distribución de los recursos públicos en los departamentos donde se corre el riesgo de incrementar las disparidades económicas, por las condiciones particulares vinculadas a cada departamento, por su posición geográfica y su capacidad fiscal. Dado lo anterior el Estado plantea sistemas redistributivos para solucionar estas disparidades en los municipios y departamentos en términos de ingresos, para que los niveles de prestación de servicios públicos sean similares.

Actualmente las transferencias intergubernamentales en Colombia se realizan de acuerdo a lo establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y la ley 715 de 2001, a través del sistema general de participaciones, en la que se financian los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, las cuales han permitido desligar las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, incentivar la generación de ingresos subnacionales por medio del aumento de su capacidad fiscal y el mejoramiento de su gestión administrativa. Lo que ha generado en cierta medida desarrollo local para algunos departamentos y municipios, por su estructura productiva y desarrollo económico. Sin embargo las disparidades persisten y las transferencias intergubernamentales no han logrado el efecto redistributivo esperado.

Por lo anterior, una opción para disminuir las disparidades entre los Entes Territoriales del país, es plantear un método alternativo de redistribución de las transferencias actuales entre sociales y territoriales, donde el gasto público esté en función del esfuerzo fiscal relativo y nivel de pobreza de cada departamento y municipio.

En este trabajo se abordan los antecedentes generales de la descentralización en Colombia y las transferencias intergubernamentales como medida de redistribución del ingreso. Posteriormente se desarrollan siete capítulos. En el primero se formula el problema y la pregunta de investigación; en el segundo se plantean los objetivos generales y específicos, donde se analizará el gasto público subnacional y el impacto que sobre él tiene un cambio en su redistribución; en el tercero se presenta la justificación de la investigación; en el cuarto capítulo se establece el marco referencial compuesto por un marco teórico donde se habla de los bienes públicos y el proceso de descentralización en Colombia; en el Estado del arte se habla de los estudios realizados sobre las disparidades socioeconómicas de los diferentes departamentos; en el capítulo quinto se presenta la metodología de redistribución de las transferencias intergubernamentales desarrollada; en el sexto los resultados y análisis de la aplicación de las fórmulas planteadas del gasto público deseado y de las simulaciones realizadas de transferencias, en el séptimo las conclusiones y en el octavo las recomendaciones.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Colombia la descentralización tiene dos objetivos fundamentales: fortalecimiento de legitimidad del Estado y el aumento de la eficiencia en la asignación de recursos a través de los gobiernos locales, debido a que tienen conocimiento de las necesidades y preferencias de sus habitantes.¹

Las transferencias intergubernamentales por parte del Gobierno Central como medida redistributiva y de provisión de recursos adicionales a los Entes Subnacionales, con el actual Sistema General de Participaciones, son la principal herramienta de descentralización fiscal en Colombia; aumentado así la inversión social, mayor cantidad de provisión de servicios públicos, mejor control social y autonomía local en el gasto público. Sin embargo estas transferencias y las finanzas públicas subnacionales no han contribuido a disminuir los desequilibrios fiscales horizontales y verticales. Los gobiernos subnacionales de igual nivel (departamental, distrital o municipal) siguen presentando diferentes capacidades fiscales en la generación de ingresos propios para cubrir los gastos en la provisión de servicios públicos que son de su responsabilidad por Ley y no han promovido en su totalidad el desarrollo local. Igualmente no existen niveles comparables de provisión de bienes públicos de cualquier habitante sin importar la posición geográfica donde se encuentre; para evidenciar estas disparidades económicas, primero se muestra la relación máximo – mínimo, proporción tributación propia PIB departamental y coeficiente de gini ²:

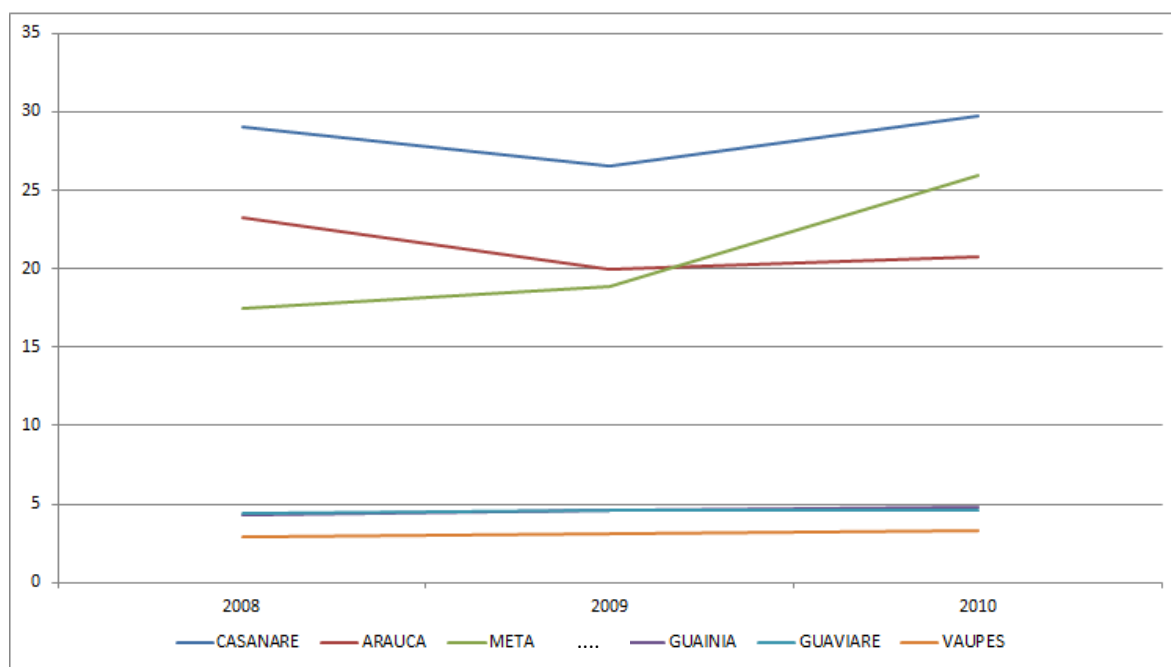
Según Shankar y Shah una comparación del PIB per-cápita regional más alto con el más bajo arroja una medida simple del rango de las disparidades en la variable. Si esta medida es cercana a 1, indicaría que las diferentes regiones tienen ingresos relativamente iguales. En cambio, si dicha medida se aleja de 1, se debe tomar con cautela pues no se puede saber si un valor alto se debe a una variación significativa de la distribución de los PIB per-cápita o a la presencia de valores atípicos (*outliers*). A pesar de esta

¹ BARON J. y MEISEL A. La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990". Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 36, Julio de 2003 p.13-25

² Ibíd. 13-25

desventaja, la razón máximo-mínimo provee una medida simple y clara de la disparidad en el ingreso regional³.

Figura 1. Gráfico PIB Per- cápita departamental – Relación máximo mínimo



Fuente: Elaboración Propia basada en información DNP

Como se observa en la figura 1 el PIB per cápita del departamento Casare es el más alto de Colombia equivalente a \$29,7094 y el más bajo se presenta en el departamento de Vaupés con \$3,3226 para el año 2010.

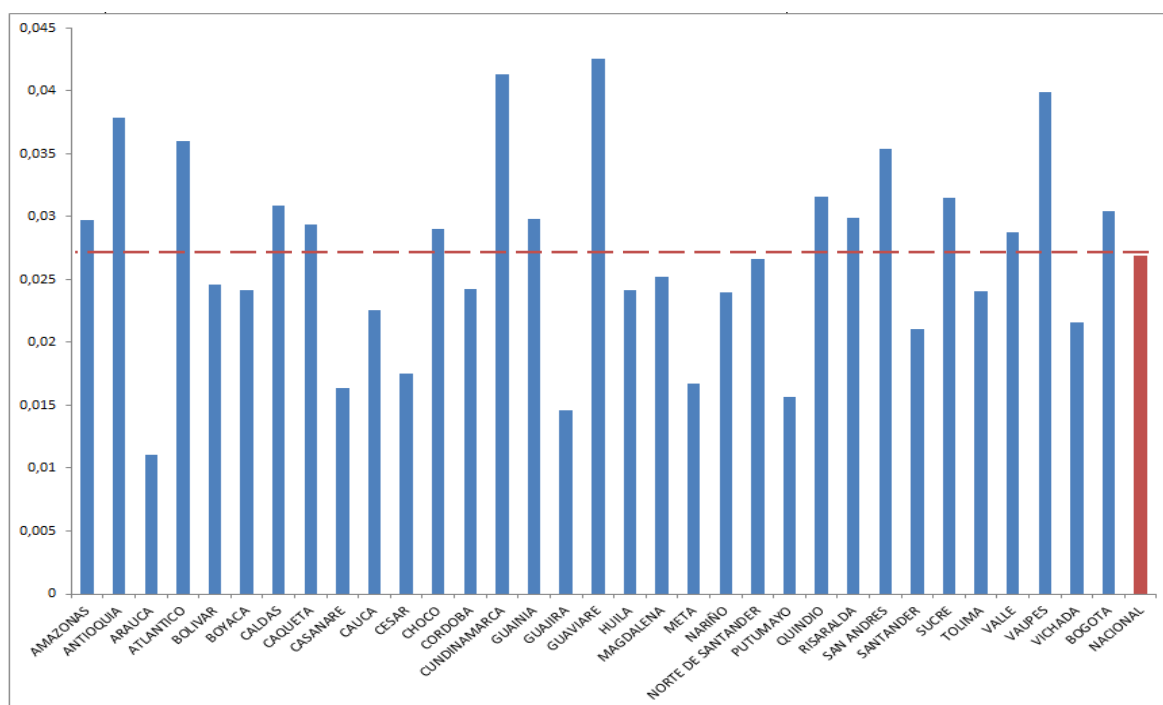
$$\text{Razón Máximo - mínimo} = \frac{\text{PIB per cápita departamental alto}}{\text{PIB per cápita departamental bajo}} = \frac{29,7094}{3,3226} = 8,9416$$

³ SHANKAR, Raja; SHAH, Anwar; "Bridging the Economic Divide within Nations: A Scoreboard on the Performance of Regional Development Policies in Reducing Regional Economic Disparities", Documento

de trabajo, núm. 2717, Banco Mundial, noviembre de 2001. Citado por BARON J. y MEISEL A. La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990". Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 36, Julio de 2003 p16-17

Como el resultado está muy alejado de 1 quiere significar que existe una variación significativa de la distribución de los PIB per cápita, lo que evidencia de la persistencia de las disparidades económicas entre los departamentos más desarrollados como Cundinamarca, Antioquia, Valle y Bogotá y los más pobres como Vaupés Chocó, dado su estructura productiva; igual sucede para los años 2008 y 2009 (ver anexo A).

Figura 2. Gráfico Proporción de tributación propia y PIB departamental



Fuente: Elaboración Propia basada en información DNP

En la figura anterior presentan los ingresos tributarios como proporción del PIB departamental. Lo que significa que los departamentos que tienen mayor estructura industrial y desarrollo económico, tienen mayores ingresos propios y por ende mayor participación en los recaudos locales como proporción del PIB, con lo cual cuentan con mayor autonomía para realizar inversiones, como es el caso de los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Valle y Bogotá. Por el contrario cuando su proporción es menor los departamentos tienen mayor dependencia de las transferencias para poder realizar inversiones, ejemplo de ello son los departamentos de Chocó y Vaupés que cuentan con el menor de ingresos tributarios y capacidad fiscal.

El Coeficiente de Gini es una de las medidas más usadas para demostrar las disparidades e inequidades. Este indicador es el promedio aritmético de las $n(n-1)$ diferencias de PIB per-cápita, tomadas como valor absoluto y divididas por el valor máximo que podría tomar este promedio, 2 NP y. Dado lo anterior gini para Colombia ha sido de 0,567; 0,557; 0,560 para los años 2008 – 2010 (según el DNP).

Por su parte en el anexo B para el año 2010 se observa que persisten los desequilibrios fiscales horizontales, donde al comparar las proporciones de ingresos tributarios con la inversión agregada entre los todos departamentos son diferentes, por ejemplo Amazonas tiene \$0.1681 y Guainía \$0,1113, presentan las menores proporciones de ingresos e inversiones comparándola con los que tienen mayor proporción que son Bogotá con \$8.699 y San Andrés con \$2.4191. Y desequilibrios verticales toda vez, que en la mayoría de departamentos los ingresos propios no alcanzan a cubrir sus inversiones sobre todo Casanare y Boyacá con \$-473.666 y \$-432.039 respectivamente. En el otro extremo están Bogotá, Valle y Antioquia, con \$3.674.282, \$721.212 y \$411.07.

En síntesis en Colombia no existen mecanismos de compensación para enfrentar las disparidades socio-económicas que persisten, por ende los departamentos y municipios más pobres están en desventaja toda vez que su generación de ingresos propios es poca y sus ingresos dependen principalmente de las transferencias nacionales en la cual su destinación es específica. Más aún, como estos Municipios no tienen recursos para invertir en infraestructura han incurrido en endeudamiento tanto nacional como internacional, afectando sus finanzas públicas, que en muchos casos han tenido que entrar en Ley 550 y plan de desempeño para frenar esta situación⁴.

Por lo tanto, una nueva forma de redistribución de las transferencias puede hacer que se disminuyan esos desequilibrios fiscales, sobre todo los horizontales, es decir los desequilibrios entre los diferentes entes subnacionales del mismo nivel e incentivar el incremento de la capacidad fiscal, su desarrollo endógeno, inversión privada y mejorar su autonomía local en la toma de decisiones para la provisión de bienes públicos y tener una mejor eficiencia para así contribuir en el cumplimiento de los objetivos sociales del Estado.

⁴ Ibíd. p.50-54

Dado lo anterior se determina la siguiente pregunta de investigación:

¿La aplicación de los conceptos de bienes públicos sociales y territoriales para la distribución de las transferencias intergubernamentales, disminuye las disparidades en el gasto público entre los diferentes departamentos del país?

2. JUSTIFICACIÓN

Un método alternativo de la redistribución de las transferencias fiscales disminuyendo las disparidades económicas en el acceso a servicios públicos, mejora las posibilidades del desarrollo local.

La descentralización se ha venido evolucionando en Colombia hace algunas décadas, principalmente en los años 80s y desde la Constitución de 1991, donde en sus artículos 356 y 357 impulsó el tema de la descentralización fiscal reordenando el concepto de las transferencias intergubernamentales hacia las entidades territoriales.

Por su parte el Estado colombiano se ha venido ajustando a los planteamientos de la descentralización, sin embargo persisten las disparidades socioeconómicas medidas en términos de la relación del PIB per cápita máximo – mínimo, la concentración del ingreso demostrada a través del índice de GINI, la proporción de la tributación propia y el PIB departamental y la persistencia de los desequilibrios fiscales horizontales y verticales. Según el estudio efectuado por Mauricio López González⁵ los ingresos tributarios son más uniformes en los municipios pobres y en municipios ricos la tendencia es volátil. Dado lo anterior los municipios más ricos tomaron ventaja en la generación de ingresos que los pobres, es decir los municipios que más recaudaban ingresos más disponibilidad del gasto de inversión presentaban en el año 2000, se han alejado considerablemente de los que menos recaudaban, y ahora se siguen presentando las mismas disparidades.

Un país debe generar bienestar social y económico, atendiendo sus principales indicadores, esto es aumentando el nivel de vida de toda la población, generando mayor crecimiento económico, menor crecimiento demográfico, distribución equitativa de los ingresos, entre otros.

Con este estudio se busca determinar la redistribución del gasto público subnacional a través de criterios de bienes públicos sociales y territoriales con las

⁵ LÓPEZ G. Mauricio. Descentralización y Eficiencia Fiscal: Origen de nuevas disparidades regionales? Un análisis para los municipios colombianos. Grupo de Economía Aplicada. Universidad de Antioquia.2009.p. 11-14.

transferencias intergubernamentales de orden Nacional a los departamentos y municipios para disminuir las disparidades socio-económicas en la sociedad colombiana. Hablando así de las transferencias sociales y territoriales.

Por ello, en Colombia, se hace necesario estudiar el gasto público subnacional y compararlo con un método alternativo de redistribución de las transferencias fiscales.

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar el impacto de la aplicación de un método alternativo de redistribución en las transferencias subnacionales en el período 2008-2010.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Analizar la distribución de las transferencias intergubernamentales a nivel subnacional para el período 2008 – 2010.

Analizar la distribución de las transferencias intergubernamentales a nivel subnacional para el período 2008 -2010 al aplicar el método alternativo de redistribución.

Medir el cambio en las disparidades económicas al aplicar la metodología de la redistribución de las transferencias.

4. MARCO REFERENCIAL

4.1 MARCO TEÓRICO

4.1.1 Bienes Públicos. En la teoría económica clásica un bien es considerado público solamente si su consumo no puede ser evitado y además, si es viable que sea consumido al mismo tiempo por todas las personas, de manera que su cantidad no disminuya porque alguien más lo consuma. Esa definición incorpora los principios de la no-exclusión o universalidad y no-rivalidad o indivisibilidad.

La teoría económica al clasificar los bienes públicos es bastante estricta. La definición institucional o jurídica es mucho más amplia porque incorpora un sentido social al bien público. Un bien es considerado público cuando el Estado asume como propia la provisión permanente de actividades imprescindibles, necesarias o simplemente correspondientes a conveniencias de la sociedad, en determinado tiempo histórico, de modo que constituyen derechos de todos los ciudadanos⁶.

Una definición alternativa plantea que los bienes públicos serían todas las normas, servicios y bienes a los que cualquier ciudadano (cumplidor de sus obligaciones legales) debe tener igual derecho de acceso dentro de la totalidad del territorio nacional⁷.

En cuanto a la dimensión espacial del bien público se puede hablar de bienes públicos centrales provistos por el gobierno central como la seguridad; bienes públicos locales provistos por los gobiernos locales como el ordenamiento

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Curso de Direito Administrativo. 13ª edición. Malheiros Editores, São Paulo. 2001. p.747-748. Citado por AZIZ DOS SANTOS C. Las Transferencias Fiscales y el Gasto Público en la Federación Brasileña: Un Análisis de la Inequidad Espacial en el Acceso a Bienes Sociales y Territoriales. Santiago de Chile. 2006. p 7. Trabajo de investigación Aziz Dos Santos Cristina (magister en Gestión y Políticas Pública). Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial.

⁷ FINOT I. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. 2001. p.43-44

territorial y, en los últimos años de bienes públicos globales que son de índole mundial como por ejemplo el aire⁸.

4.1.2 Bienes públicos locales. Un bien público local es un bien que solo puede beneficiar a aquellos dentro de una zona geográfica específica. El bien puede ser no-rival dentro de esta área, o puede ser parcialmente no rival. La característica diferenciadora de este tipo de bienes es su restricción geográfica. Asociados a los bienes públicos locales están los conceptos de impuestos, gasto público y transferencias intergubernamentales.⁹

Según la teoría del federalismo fiscal, para un determinado bien público cuya preferencia está limitada a cierto grupo de la población y los costos de producción son iguales, tanto si la provisión de ese bien es de responsabilidad del gobierno central como del subnacional, ésta será siempre igual o más eficiente si la realiza este último, ya que la provisión se ajustará mejor a las preferencias de los ciudadanos.

Por lo anterior, la existencia de varios niveles de gobierno para realizar la función de asignación tiene sentido por la propia característica espacial de los bienes públicos. Por tanto, cada jurisdicción debe proveer aquellos bienes públicos cuyos beneficios se obtengan principalmente dentro de sus límites, por lo que debe haber provisión de bienes no sólo en el ámbito nacional, sino también en el regional, departamental y local¹⁰.

El primer planteamiento en torno de los bienes públicos locales, es la hipótesis de Tiebout que tuvo en cuenta la dimensión espacial de los bienes públicos y las características particulares de las comunidades. El autor establece las localidades

⁸ CAMELO M. Sobre el desarrollo de la teoría de los bienes públicos locales. Revista Finanzas y Política Económica, Vol. 1, N° 2, 2009. p. 37-38

⁹ GARETH MYLES JH. Capítulo VI. Bienes Públicos Locales. Universidad de los Andes Bogotá. 2011. P.4

¹⁰ MUSGRAVE R. Y MUSGRAVE P. «Public finance in theory and practice». Trad. Hacienda pública teórica y aplicada. McGraw-Hill (Madrid), 1992. p. 3-17. Citado por FINOT I, Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. 2001. P 43-44

(o los gobiernos locales) como una variable que podía llevar a los individuos a revelar sus preferencias respecto de los bienes públicos¹¹.

En el modelo de Tiebout¹², los consumidores “votan con los pies”, lo que significa que implícitamente revelan sus preferencias al desplazarse (eligiendo) a la comunidad o jurisdicción que mejor satisface sus preferencias sobre el bien público. Aun cuando el modelo presenta carencias conceptuales, como por ejemplo, no ofrecer una explicación fuerte sobre el papel gubernamental (ni local, ni central) en la asignación, es la base sobre la que otros autores cimentan la teoría de los bienes públicos locales, como es el caso de los aportes de Buchanan, Hirschman y Oates, entre otros.

Buchanan,¹³ formuló el modelo de los bienes públicos impuros en donde ejemplificó la forma como un bien colectivo puede ser analizado de manera equivalente a un bien privado, incorporando esta vez cierto tipo de cooperación entre consumidores. A este grupo de individuos que buscan un beneficio mutuo se les denomina “Club”, su principal característica es que la adhesión a él es voluntaria.

Hirschman¹⁴, plantea un mecanismo de revelación de preferencias que reemplaza al mercado cuando se habla de bienes públicos, generando una asignación eficiente. Lo esencial es determinar la forma en que los individuos de una comunidad son capaces de regular la provisión del bien o servicio que realiza el gobierno local. Entonces, el punto central dentro de este esquema de pensamiento es la existencia de un ejercicio de rendición de cuentas por parte de los gobernantes.

Más en el contexto de la descentralización pero de interés en el tema del gasto local, Oates¹⁵ plantea el teorema de la descentralización fiscal en donde el nivel de

¹¹ CAMELO M. Op cit. p. 37-38

¹² FINOT I, op cit p.29

¹³ BUCHANAN, J. "An Economic Theory of Clubs," Economics, vol. 32 (125), 1965 .P. 1-14. Citado por CAMELO M. Op cit. p. 39

¹⁴ HIRSCHMAN A. O. Exit, Voice, and Loyalty. Cambridge: Harvard University Press, 1970. Citado por CAMELO M. Op cit. p.41

¹⁵ OATES W. «Fiscal federalism» Trad. *Federalismo fiscal*. IEAL (Madrid). 1972. p. 35-36. Citado por CAMELO M. Sobre el desarrollo de la teoría de los bienes públicos locales. Revista Finanzas y Política Económica, Vol. 1, N° 2, 2009. P.41

bienestar de una comunidad es usualmente más alto si los niveles de consumo público son proveídos por cada jurisdicción independientemente, y no por un gobierno central que asigne el mismo nivel a todas las jurisdicciones. Se entiende lo local como una jurisdicción perteneciente a una estructura administrativa descentralizada, consistente en un nivel central de gobierno y un nivel subordinado compuesto por muchas estructuras subnacionales.

Entre otros autores que de alguna forma han efectuado aportes, complementando o ampliando las ideas básicas de Tibout y Oates, son Stiglitz y Atkinson¹⁶, que en su libro *Lectures on Public Economics* (1980), plantean un modelo básico de bienes públicos locales con elementos nuevos y realistas acerca de las comunidades y los individuos que las componen, donde concluyen que hay una clara complementariedad entre gobiernos locales y gobierno central.

Los bienes públicos locales ya sean definidos desde la teoría económica, la institucionalidad o el pragmatismo son necesidades sentidas de una comunidad en particular y ellos trataran de suplirlas con los pies, con acuerdo de gobernabilidad o estructurando un Estado para que de forma coherente distribuya responsabilidades y recursos entre los distintos espacios subnacionales. Una herramienta que permite hacer esto es la descentralización.

Finot plantea que para la provisión descentralizada de los bienes públicos, habría que diferenciar claramente los bienes sociales y territoriales:

Bienes sociales: son los servicios de educación, vivienda y salud. Estos bienes son de consumo individual y son los que el Estado debería garantizar una igual satisfacción mínima para todos los ciudadanos.

Bienes Territoriales: serían las demás funciones públicas de responsabilidad subnacional o de infraestructura. Estos bienes son de consumo colectivo. La cantidad demandada dependerá de características específicas de cada ciudad, es decir tienen demanda geográfica diferenciada. Su autonomía local depende de la capacidad para generar ingresos propios, específicamente de percibir impuestos.

Los criterios de equidad para ambos tipos de bienes deberían ser diferentes: “igual nivel de provisión a igual esfuerzo fiscal” medido este

¹⁶ CAMELO M. Op cit. p. 42

último en relación a los niveles de ingresos de los respectivos habitantes para los bienes territoriales e igual nivel mínimo de provisión garantizado a todos los habitantes para bienes sociales¹⁷.

Dado lo anterior para este trabajo se tomará este concepto de Finot de división de los bienes públicos para ser descentralizados en bienes sociales que son las inversiones efectuadas en salud y educación, y bienes territoriales que son el resto de inversiones efectuadas como la infraestructura y demás funciones públicas.

4.1.3 Descentralización. La descentralización se refiere al proceso de provisión de bienes públicos. Tal como Paul Samuelson¹⁸ lo planteara en 1954 en su artículo *The pure theory of public expenditures*.

La idea de descentralización es la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia, planteaba Alexis Tocqueville, este autor desarrolló inicialmente la teoría que sustenta esta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórico social de Nueva Inglaterra, cuyos principios y organización básica fueron adoptadas después por Estados Unidos. La forma “casi natural” en que los hombres constituyen ese poder regulador sería la comuna, organización en la que todos participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil atender colectivamente, lo que cada uno debe aportar para ejecutar esas decisiones y quiénes serán los responsables de hacer cumplir y responder por ese mandato¹⁹.

A partir de estas ideas básicas y con el aporte teórico de innumerables autores, se puede plantear tres aproximaciones conceptuales a la idea de descentralización:

¹⁷ FINOT I. Los procesos de Descentralización en América Latina. Sección Panorama y Debates. Investigaciones Regionales ILPES. 2007. p.181-182

¹⁸ SAMUELSON, P. “Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure”. The Review of Economics and Statistics, 37 (4). 1955. p. 350-356. Citado por FINOT I, Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. 2001. P 44.

¹⁹ TOCQUEVILLE, A de .De la démocratie en Amérique. Gallimard (Paris), 1960. Citado por FINOT I, Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. 2001. P 27.

- Aproximación política: Para Palma,²⁰ la descentralización territorial permite ampliar las oportunidades de participación política. Su principio es la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se daría a través de la planificación participativa.

Borja²¹, manifiesta que la descentralización sería una opción progresista ante la crisis tanto de los países socialistas como del Estado del bienestar, ya que ella sería consubstancial a la democracia y al proceso de democratización del Estado, al permitir: ampliar el campo de derechos y libertades, incorporar los sectores excluidos y viabilizar una mayor participación popular en la administración política.

De la aproximación política, se desprende que a través del voto se le da autonomía al gobernante local para tomar las decisiones que competen y benefician a esa comunidad.

- Aproximación político-administrativa: Rondinelli,²² elabora un marco conceptual que reúne bajo una sola visión el enfoque político tradicional de la descentralización con el enfoque económico de la “opción pública”. La descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” y distingue cuatro formas de descentralización: desconcentración, delegación, devolución y privatización o regulación.

Boisier,²³ plantea que la descentralización en América Latina obedece tanto al objetivo de legitimar la democracia como a la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional. Distingue tres formas de traspaso de competencias desde un punto de vista administrativo: descentralización, desconcentración y deslocalización. Habría descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personería jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios; desconcentración sería un traspaso de poder de decisión a un nivel

²⁰ PALMA E. La descentralización desde una perspectiva política. ILPES (Santiago), Documento CPRD D/90. 1983. Citado por FINOT I, Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. 2001. P 33

²¹ BORJA J. Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local. ICI, FLACSO, CLACSO (Santiago), 1987. Citado por FINOT I, Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. 2001. P 33-34.

²² RONDINELLI, D. “Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework”. Development and Change Vol. 20. N° 1, January .1989. Citado por FINOT I, Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. 2001. P 34

²³ BOSIER S. La descentralización: *un tema difuso y confuso*. ILPES, Serie Ensayos, Documento 90/05. 1990. P. 29-30

determinado dentro de una organización sectorial, y deslocalización, el simple traslado de actividades administrativas, sin poder de decisión. Este autor distingue tres formas de descentralización: Funcional o “reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad” (incluida la privatización de empresas). Territorial o “traspaso de poder decisonal a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad”, aclarando que tanto en este caso como el anterior los respectivos órganos mantienen dependencia jerárquica respecto al poder central y Política cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

En esencia, la aproximación político administrativa plantea que además del voto de los conciudadanos, es necesario identificar las responsabilidades asociadas a la descentralización.

- Por último, la aproximación económica, basa su planteamiento en la necesidad de generar o trasladar recursos para que la descentralización funcione, agrupa ideas y pensadores disímiles. El federalismo fiscal, entendido como la provisión descentralizada de los bienes públicos y la estructura vertical del sector público es la base de esta aproximación.

En la década de los sesentas, autores como Ostrom, Tiebout y Warren²⁴ plantean que cuando la provisión de bienes públicos puede ser limitada territorialmente, en general, sería más eficiente realizarla de manera descentralizada y que los usuarios se distribuyan los costos entre sí. Este mecanismo logra mayor correspondencia con las preferencias de los ciudadanos.

Wallace Oates,²⁵ plantea con el teorema de la descentralización, que el principio político según el cual “este sistema representa la multiplicidad en la unidad: puede proporcionar la unidad donde ésta es necesaria, y a la vez asegurar que haya variedad e independencia en los asuntos donde la unidad y la uniformidad no son esenciales”, puede ser aplicado al caso de las preferencias a nivel local.

Dennis Mueller,²⁶ compiló los distintos conceptos alrededor de la opción pública plantea que la sola búsqueda del interés individual no basta para llegar

²⁴ OSTROM V; TIEBOUT C; WARREN R, (1961). “The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry”. American Political Science Review 55: 831-42. Citado por FINOT I, Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. 2001. P 29.

²⁵ OATES W. Op cit. p.35-36 Citado por CAMELO M. Sobre el desarrollo de la teoría de los bienes públicos locales. Revista Finanzas y Política Económica, Vol. 1, N° 2, 2009 p.41

²⁶ MUELLER, D. C. Public choice. Cambridge Univ. Press. 1979. Citado por FINOT I, Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. 2001. P 30.

a un óptimo. El intercambio y la competencia sólo son posibles sobre la base de acuerdos previos, soluciones cooperativas que resultan más eficientes que las exclusivamente competitivas.

Daniel Levinthal,²⁷ desarrolló inicialmente el modelo principal-agente para analizar la interrelación entre dos organizaciones económicas en la que una es agente de la otra y posteriormente fue aplicado por Heymann²⁸ al caso en que los gobiernos entregan márgenes de libertad a las burocracias para que produzcan servicios públicos.

A consideración de Musgrave,²⁹ las principales funciones del sector público son: la eficiencia en la asignación de los recursos, la estabilidad macroeconómica y la redistribución. La literatura sobre federalismo fiscal ha alcanzado un alto grado de consenso en el sentido que la primera función puede asignarse a los niveles más bajos de gobierno, mientras las dos últimas deberían permanecer en manos del gobierno nacional. Es decir la descentralización tiene su pilar en la asignación de recursos económicos para garantizar un adecuado proceso de descentralización.

Finot,³⁰ manifiesta que la descentralización comienza con la recuperación de la democracia y la define como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público. Se buscan entonces nuevos espacios de participación ciudadana, hacer frente a los desequilibrios de política fiscal y organizar el aparato estatal para implementar políticas sociales que permitan hacer frente a la deuda social. La descentralización contribuye a la competitividad en tres aspectos: desconcentrando las actividades productivas; aumentando la eficiencia en la prestación de los servicios, y aumentando la participación local en los ingresos fiscales.

Un aspecto esencial de la descentralización son las transferencias destinadas a compensar capacidades para generar ingresos de distintas circunscripciones político – administrativas. Para neutralizar las presiones desequilibradoras se deben instaurar controles al gasto y límites al endeudamiento subnacional, ley de racionalización del gasto territorial y ley de responsabilidad fiscal. La descentralización se refiere entonces a la provisión de bienes públicos,

²⁷ LEVINTHAL, D. "A survey of agency models of organization". Journal of Economic Behavior & Organization. Amsterdam, March. 1988. Citado por FINOT I, Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. 2001. P 31.

²⁸ HEYMANN D (1988). Input controls in the public sector: What does economic theory offer? International Monetary Fund. Working Paper N° 59. Citado por FINOT I, Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. 2001. P 31.

²⁹ MUSGRAVE, R. Y MUSGRAVE P, op. cit, p. 3-17

³⁰ FINOT I. Op cit. p.11-12

distinguiendo dos tipos de decisiones: qué, cuanto y con qué parte del ingreso proveer dichos bienes y cómo producir aquello que se va a proveer públicamente.

Dado lo anterior se establecen tres clases de descentralización:

- Descentralización Política: transferencia de competencias de decisión para la provisión de bienes públicos desde gobiernos centrales a procesos políticos subnacionales. Se busca elegir gobernantes más próximos para que tomen decisiones que demanda el desarrollo local.
- Descentralización Operativa: o administrativa, transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión a administraciones territoriales, o a administraciones funcionales del mismo nivel. La delegación sería una forma de descentralización operativa territorial. Se busca distribuir competencias y funciones entre distintos niveles territoriales de gobierno sin duplicar esfuerzos y que cada nivel cuente con la capacidad para hacerlo.
- Descentralización Fiscal: Traslado de fuentes de financiación y competencias fiscales de un nivel de gobierno a otro buscando que los espacios subnacionales sean autosuficientes para que incidan positivamente en el desarrollo local. Si se logra la descentralización fiscal, se garantiza la sostenibilidad de la descentralización política y administrativa.

El traslado de recursos y las competencias fiscales asignadas a los espacios subnacionales configuran una estructura típica de ingresos locales que incluyen los propios y los de crédito.

Los ingresos propios de los gobiernos subnacionales son los recaudados directamente por los gobiernos intermedios y locales, y se clasifican en los tributarios y no tributarios; los primeros provienen de los impuestos que pagan las personas naturales y jurídicas que residen, poseen bienes inmuebles o realizan transacciones y actividades económicas en su territorio.³¹

³¹ Banco Interamericano de Desarrollo –BID. Gestión de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales modulo aprendizaje, 2011, p. 15

Los ingresos propios no tributarios son los provenientes de las tarifas cobradas por los servicios prestados por los gobiernos subnacionales y los originados por la venta de bienes de su propiedad, como se muestra en la Figura 3.

Figura 3. Ingresos propios de gobiernos subnacionales

INGRESOS PROPIOS	TRIBUTARIOS	Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)
		Impuesto a las actividades económicas (IEA por sus siglas en Inglés)
		Impuesto específico (vehículo, tabaco, licores otros)
		Contribución por mejoras o valorizaciones
		Impuestos o regalías a la explotación de recursos naturales
	NO TRIBUTARIOS	Tarifas de servicio de utilidad pública (agua potable, drenajes y cloacas, electricidad)
		Tarifas de otros servicios públicos (aseo urbano, transporte público, parques y recreación)
		Tarifas de servicios administrativos (licencias y servicios, tramitación de documentos)

Fuente: Gestión de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales – modulo aprendizaje BID, sin fecha, pág. 15

En general, con los anteriores ingresos se cubren los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de deuda de las entidades intermedias y locales. De efectuar el balance de las finanzas públicas subnacionales surgen dos conceptos de vital importancia para el análisis de la descentralización y su relación con el desarrollo económico local: los desequilibrios fiscales horizontales y verticales.

4.1.4 Desequilibrios Horizontales. Son desequilibrios fiscales entre las unidades de un mismo nivel de gobierno, a causa de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto.

Algunos de los factores que generan los desequilibrios horizontales son: las diferencias en la rentabilidad de la base impositiva, la movilidad de la base impositiva, los costos de provisión de los servicios en las jurisdicciones y las

economías de escala de consumo.³² Estos desequilibrios se pueden presentar por tres causas básicas: a) diferencias entre las unidades de un mismo nivel de gobierno en la capacidad fiscal o bases imponibles por cápita; b) diferencias interjurisdiccionales en los costes unitarios de provisión de los servicios públicos; y c) diferencias interjurisdiccionales en las necesidades de provisión por cápita en los servicios públicos, por ejemplo por razones demográficas.

Las subvenciones de nivelación fiscal son el principal instrumento para corregir los desequilibrios fiscales de carácter horizontal. Su objetivo es permitir que las diferentes unidades de gobierno de un mismo nivel puedan alcanzar un nivel similar de prestación de los servicios que tienen atribuidos, exigiendo un esfuerzo fiscal similar a sus ciudadanos. Es decir, se trata de evitar que las regiones más pobres se encuentren en la situación de tener que prestar un nivel de servicios inferior, o bien de tener que exigir un esfuerzo fiscal mayor a sus ciudadanos por prestar el mismo nivel de servicios³³.

4.1.5 Desequilibrios Verticales. Se generan cuando los ingresos de las entidades subnacionales no cubren las necesidades de gasto. Por lo general los gobiernos intermedios y locales tienen mayores responsabilidades de gasto que fuentes de ingresos propios asignadas u óptimamente utilizadas.³⁴

Los desequilibrios fiscales verticales se producen a consecuencia de los desajustes, o falta de correspondencia entre la distribución vertical de competencias (y por lo tanto de necesidades de gasto) y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales entre niveles de gobierno. Eso lleva a una clara insuficiencia financiera de los gobiernos subcentrales. El desequilibrio vertical se puede corregir entre otros instrumentos, estableciendo un sistema de subvenciones del gobierno central hacia los gobiernos subcentrales.³⁵

4.1.6 Transferencias. Se definen básicamente como la cesión de recursos de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales. Se utilizan para atender necesidades de gasto para corregir desequilibrios verticales y horizontales;

³² Ibíd. p.29

³³ BOSCH N. El sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas. Revista de Estudios Regionales VOL. Ext. VIII, I.S.S.N.: 0213-7585 (2009), P. 74-75

³⁴ BID .Op Cit .29

³⁵ BOSCH N. Op cit. P.75

compensar externalidades; proveer incentivos para el logro de un comportamiento fiscal apropiado e impulsar objetivos nacionales.

Las transferencias se utilizan, en general, para dar soporte fiscal al presupuesto sin condicionar el uso de los recursos propios de los espacios subnacionales. Las transferencias están dispuestas como mandato de ley y se pueden clasificar de distintas formas, las más utilizadas son:

- Transferencias no condicionadas; cuando los recursos que cede el gobierno central son de libre disponibilidad para el gobierno municipal. Esto conduce a un aumento en la disponibilidad de recursos locales.
- Transferencias condicionadas; cuyo objetivo fundamental es fomentar el gasto local en determinados servicios públicos, entre los que sobresalen la educación, la salud, la infraestructura y en general, los programas de asistencia social.
- Transferencias condicionadas equivalentes; aquí el gobierno central orienta las subvenciones a ciertos programas concretos de gasto, mediante un sistema especial de transferencias que incentive a las administraciones regionales a participar en su financiación. El gobierno central proporciona a un gobierno local una ayuda equivalente a los gastos que éste realiza en el programa que se quiere impulsar.

Otra clasificación de las transferencias y que se convierte en un aspecto importante en esta investigación, es la planteada por Finot (2001, 2002, 2004 y 2005). Las denomina transferencias territoriales y transferencias sociales.

Plantea Finot, que al tomar como base esta tipología y la distinción entre bienes públicos territoriales y sociales, se puede afinar la sistematización de las transferencias y promover una mayor armonía entre eficiencia y equidad.³⁶

³⁶ AZIZ DOS SANTOS C. Las Transferencias Fiscales y el Gasto Público en la Federación Brasileña: Un Análisis de la Inequidad Espacial en el Acceso a Bienes Sociales y Territoriales. Santiago de Chile. 2006. p13-14. Trabajo de investigación Aziz Dos Santos Cristina (magister en Gestión y Políticas Pública). Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial.

Serían transferencias sociales aquellas destinadas con exclusividad al financiamiento complementario de todos los bienes sociales, a fin de equiparar su oferta en todo el territorio nacional. Como estos bienes supuestamente tienen como destinatarios a las personas de baja renta (porque corresponden a un consumo mínimo que ellos no pueden acceder por falta de recursos propios) las transferencias fiscales necesarias para su provisión deberían ser proporcionales al nivel de pobreza de la población de cada estado o municipio, a fin de que el gasto per cápita en bienes sociales fuese equitativo entre los entes territoriales. Esta equidad correspondería a la diferencia de capacidad fiscal y principalmente, al nivel de pobreza de cada ente subnacional. Las diferencias promovidas a favor de aquellos estados con población más pobre se deben a que la equidad en el gasto público en bienes sociales no es sinónimo de igualdad. Para que las transferencias se asignen de forma equitativa, éstas deben favorecer a los pobres y su distribución ser desigual en beneficio de ellos.³⁷

Sin embargo, para que las transferencias no produzcan efectos perversos, se deben utilizar otros criterios como la eficiencia de la gestión de estos recursos o de los resultados, a fin de generar incentivos que premien la reducción efectiva de la pobreza para que a largo plazo se aminoren las desigualdades de oportunidad. Wiesner.³⁸

Las transferencias territoriales serían aquellas relacionadas con el financiamiento subsidiario de los bienes territoriales (aunque no-condicionadas a ellos) y se traspasarían a los gobiernos subnacionales en proporción a su esfuerzo fiscal relativo (La tributación propia de cada localidad dividida por su PIB). Así, estas transferencias aunque de libre disponibilidad en el gasto, tendrían su monto vinculado a los ingresos propios aportados por cada comunidad, de manera que serían netamente el resultado de las preferencias locales en torno de ese tipo de bien. Además, el enlace entre las transferencias territoriales y el esfuerzo fiscal induciría a la participación ciudadana y a la mayor eficiencia de la gestión pública, dado el compromiso financiero de los habitantes locales. Así mismo, el valor de estas transferencias debería relacionarse con algunos aspectos locales como la capacidad tributaria, índices de desarrollo local o gestión pública, a fin de que también las transferencias generen los incentivos necesarios para que cumplan su verdadera función.³⁹

³⁷ Ibid p.14

³⁸ WIESNER E. Colombia, descentralización y federalismo fiscal. Departamento Nacional de Planeación – DNP. 1992 – 2003. p.306

³⁹ AZIZ DOS SANTOS C. op. cit. p.15

En la provisión de los bienes territoriales hay plena autonomía de los gobiernos intermedios y locales. Por tanto, en las transferencias territoriales no hay ninguna imposición de condicionalidad sobre el gasto (aunque sí para recibir las transferencias). En la provisión de bienes sociales hay una restricción de la autonomía (mediante la imposición de políticas nacionales de gasto), de manera que estados y municipios pasan a actuar como socios del gobierno central y no en forma independiente, lo que debe ser aceptado como el medio de alcanzar objetivos mayores, como reducir las desigualdades espaciales⁴⁰.

4.2 ESTADO DEL ARTE

En las últimas décadas se ha hablado de disparidades económicas en Colombia, para lo cual se encuentra información sobre su base teórica, metodología de implementación, conclusiones y recomendaciones para lograr su disminución entre los diferentes municipios y departamentos. Este punto se ha dividido en tres temas que se consideraron necesarios de tener en cuenta para realizar esta investigación: bienes públicos locales, descentralización y transferencias; evolución del SGP y algunos estudios realizados sobre las transferencias intergubernamentales y disparidades económicas.

4.2.1 Bienes públicos locales, Descentralización y Trasferencias. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia de interés general. Constitución Política⁴¹. Su función administrativa es desarrollada a través de la desconcentración, delegación y descentralización.

La desconcentración definida como “la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración...” (Artículo 8, Ley 489/1998). A su vez, la delegación, en el mismo decreto mencionado, se define como la transferencia, por las autoridades administrativas (Presidente, Ministros, Gobernadores, Alcaldes), del “... ejercicio de funciones a

⁴⁰ Ibid. p.15

⁴¹ COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. Artículo 1 y 2. p.1

sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias”.

La descentralización consiste en la transferencia o entrega de competencias y/o funciones administrativas y recursos, a personas públicas creadas por el poder central del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. La idea central es la transferencia de competencias, funciones y recursos (reasignación de poder) de una escala jerárquica superior a una inferior. Sus principales características son: se otorgan competencias y funciones que son propias de la entidad a la cual se descentraliza y se otorgan, o transfieren facultades (competencias) y tareas concretas (funciones), de las cuales se desprende la escala central del Gobierno (la Nación) para que las cumpla otra persona jurídica pública de carácter territorial o por servicios⁴².

A partir de la definición y las características, en Colombia se identifican dos tipos de descentralización: especializada o por servicios y la territorial.

La descentralización especializada o por servicios se transfieren competencias, recursos o funciones a una persona pública de carácter técnico o especializado. Sus principales características son la necesidad de especialización y tecnificación por parte del Estado, designación de algunas responsabilidades a entidades más técnicas y especializadas⁴³.

En el caso de la descentralización territorial se transfieren competencias y/o funciones y recursos a una persona pública que ejerce su jurisdicción sobre una sección del territorio del Estado. Las principales características giran alrededor de aspectos políticos, administrativos y fiscales: en lo político implica el mayor grado de participación de la comunidad en la toma de decisiones (elección popular de gobernadores y alcaldes, mecanismos de participación ciudadana). En lo administrativo comprende las transferencias, traslado de competencias y/o funciones y recursos a las entidades territoriales. En lo fiscal, autonomía de las

⁴² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. DNP. Elementos Básicos del Estado Colombiano. 2010 p.23-24

⁴³ Ibíd. , 24-25

entidades territoriales para tomar decisiones respecto de sus finanzas (ingresos y gastos) y participar en las rentas nacionales.⁴⁴

La verdadera descentralización se inició en los ochenta, cuando se empezaron a transferir mayores recursos a los municipios y funciones. Igualmente se establecieron normas para el fortalecimiento de los ingresos municipales y se aprobó la elección directa de alcaldes.⁴⁵

En Colombia las entidades territoriales están conformadas por Departamentos, Distritos y Municipios (Con posibilidad de crearse las Regiones, Provincias y los Territorios Indígenas). Los departamentos, distritos y municipios del país tienen las siguientes competencias misionales y sectoriales asignadas mediante normas legales (Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007):

- Educación
- Prevención y atención a mujeres víctimas de violencia
- Salud
- Prevención y atención a población víctima de desplazamiento
- Bienestar
- Recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre
- Cultura
- Servicio de Agua potable y saneamiento básico
- Otros servicios públicos domiciliarios
- Ordenamiento territorial
- Medio ambiente
- Gestión del riesgo de desastres
- Infraestructura de transporte
- Transito
- Desarrollo rural
- Vivienda
- Equipamiento municipal
- Empleo y desarrollo económico
- Justicia, orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano
- Turismo
- Centros de reclusión

⁴⁴ Ibid, p. 24-25

⁴⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN- DNP- Cartilla Descentralización en Colombia. 2007.p.10

Las anteriores competencias, que en sentido amplio son los bienes públicos locales provistos o producidos por espacios subnacionales, las cumplen las entidades territoriales a través de las funciones establecidas para cada caso y con los recursos financieros ya sean propios o transferidos de las instancias gubernamentales centrales.

En el País las transferencias intergubernamentales de orden territorial nacen con el Acto Legislativo 01 de 1968, donde se introdujo la descentralización técnica y por servicios, creándose el situado fiscal en la cual la Nación transfiere recursos a los departamentos para invertirlos en educación y salud, pero sigue habiendo centralización a través de los llamados fondos educativos regionales y servicios seccionales de salud. Estas transferencias han pasado por varias reformas constitucionales y legales hasta llegar al monitoreo, seguimiento y control⁴⁶ por parte del DNP, a través del sistema de seguimiento a metas del gobierno (SINERGIA).

La descentralización en Colombia es el resultado de demandas de la ciudadanía por servicios públicos, por la crisis fiscal del Estado, por la búsqueda de mayor participación y por la ineficiencia en la ejecución nacional del gasto público. Se desconcentra el poder de orden nacional al subnacional y se incentiva la participación ciudadana, además con el sistemas de transferencias se aumenta el gasto público social en los Entes Territoriales y se aumenta los beneficiarios y cubrimiento de estos beneficios, así mismo se promueve el esfuerzo fiscal propio municipal y su gestión administrativa.⁴⁷

La descentralización del Estado genera algunas desventajas para los departamentos y municipios que no son eficientes en la generación de ingresos propios, por lo que se hace necesario plantear sistemas redistributivos para solucionar estas disparidades en los municipios y departamentos en términos de ingresos con el fin de procurar mejores niveles de satisfacción de necesidades básicas y para que los niveles de prestación de servicios sean similares. No obstante, se sigue presentando disparidades económicas en los diferentes departamentos y municipios de Colombia. Las desigualdades se reflejan a través del índice de GINI* que para Colombia ha sido de 0,567; 0,557; 0,560 y 0,548 para

⁴⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Economía Colombiana. El Sistema General de Participación, instrumento de equidad y eficiencia. Edición 329. 2010. p. 9

⁴⁷ Ibid. P. 9

* Es un índice usado para medir la desigualdad partiendo del supuesto de que si los ingresos se distribuyeran en forma igualitaria, a cada persona de la población le correspondería la misma

los años de 2008 a 2011, respectivamente, según departamento nacional de planeación- DNP.

De acuerdo a las cuentas nacionales del PIB Per cápita departamental se establece que existe gran concentración de la actividad económica en algunos departamentos de Colombia, lo que hace que haya grandes disparidades al respecto. El PIB se encuentra concentrado en 5 departamentos de los 33 (incluida Bogotá), lo que corresponde al 61.3% del total en el año 2008. (Antioquia 13.5%, Valle 10%, Santander 7.3%, Cundinamarca 5% y Bogotá con el 25.5%). Así mismo existe concentración de la población para estos mismos departamentos representada en el 48.92% del total (Antioquia 13%, Valle 9.66%, Santander 4.48%, Cundinamarca 5.39% y Bogotá 16.10%).

El PIB Per cápita Nacional es de \$10.800.329 para el año 2010 en los cuales los departamentos de Antioquia, Arauca, Casanare, Meta, Santander, Valle y Bogotá, se encuentran por encima de este promedio, sin embargo se presentan porcentajes altos de nivel de pobreza para Arauca con el 34.92%, Casanare que es el departamento que más PIB per cápita tiene (\$29.011.170) pero con un nivel de pobreza de 35.61% y Meta con un nivel de pobreza del 24.84%, lo que deja ver gran concentración del ingreso. Los demás departamentos (28) se encuentran por debajo del promedio nacional.

El Sistema General de Participaciones (SGP) está constituido por los recursos que la Nación transfiere como mandato constitucional, según los artículos 356 y 357, (reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007), para la financiación de servicios en salud, educación y los definidos en artículo 76 de la ley 715 de 2001.

El SGP está conformado por: una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación, una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud y una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

proporción del ingreso (equidistribución). Este índice mide que tanto se aleja la distribución observada de la equidistribución. Los valores del coeficiente se encuentran en el rango entre 0 y 1, donde los valores más altos son los de mayor concentración.

4.2.2 Evolución del SGP. En 1974 se siguió intentando la descentralización administrativa y financiera, donde los municipios prestaban los servicios públicos y los departamentos supervisaban esas actividades.

En 1978 con el Decreto 2275 se crearon los comités sectoriales departamentales y la Ley 61 reguló el desarrollo urbano regional.

En el año 1981 con la Ley 38 se instauraron los planes nacionales de desarrollo y en 1986 con el acto legislativo 01 se estableció la elección popular de alcaldes reglamentada con la ley 78 de 1986 y la ley 49 de 1987 y con el decreto 1001 de 1988.

Con la Constitución de 1991 se profundizó la descentralización en sus artículos 356 y 357, se establecieron las funciones de los gobiernos subnacionales y también se introdujo la distribución de las transferencias de la Nación a los Entes Territoriales. En el artículo 356 se definió la destinación de los recursos del situado fiscal y la su distribución en los Municipios, Departamentos y Distritos Especiales.

En el artículo 357 se establecieron los porcentajes de ingresos corrientes a distribuir entre los Entes Territoriales. Se busca fortalecer la legitimidad del Estado mediante la participación ciudadana en la toma de decisiones y por otro lado el aumento de la eficiencia.

Con la Ley 60 de 1993 se estableció el monto de las participaciones territoriales en un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación, es decir del 15 al 22% entre 1994 y 2001 y el situado fiscal del 23 al 24% entre 1994 y 1996, es decir el 46,5% de los ingresos corrientes de la Nación a partir del año 2001.

En el año 2001 con el Acto Legislativo 01 se estableció un período de transición entre los años 2002 a 2008 en el cual el monto del SGP crecerá en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentaría en forma escalonada para los años 2002 al 2005 el incremento sería del 2% y para los años de 2006 al 2008 el incremento sería del 2.5%.

En el año 2007 con el Acto Legislativo 04 se estableció un crecimiento de los recursos según la tasa de inflación más una tasa fija adicional fija durante los siguientes años⁴⁸.

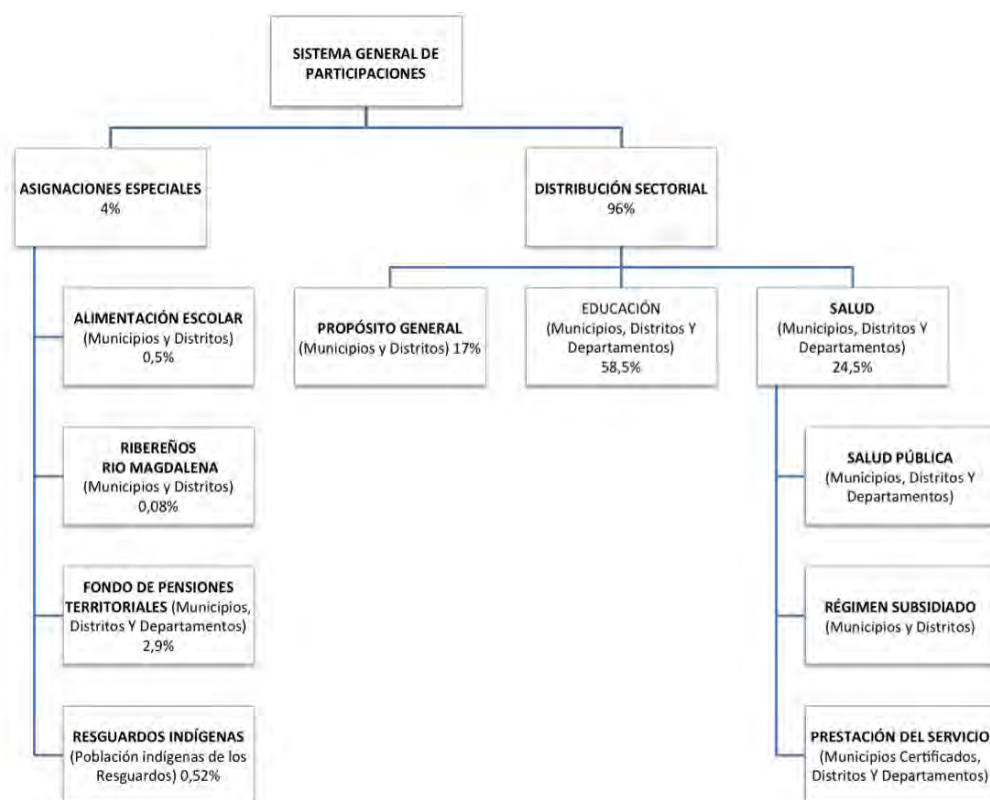
Los objetivos principales del sistema general de participación son:

- Hacer del sistema de transferencias un medio efectivo para profundizar la descentralización.
- Distribuir con criterios de equidad y eficiencia los recursos para inversión social, con el fin de cubrir las necesidades básicas de la población pobre.
- Garantizar el acceso a la educación de los niños en edad escolar y el acceso a los servicios de salud a la población pobre.
- Promover el desarrollo local y fortalecer la autonomía territorial.

Para Colombia hay dos clases de transferencias *sin* contrapartida bajo la denominación de Sistema General de Participaciones SGP y transferencias *con* contrapartida, en forma de recursos de fondos de cofinanciación. Estas transferencias son recursos de la nación que traspasa a los entes territoriales para que financien los servicios a su cargo en salud, educación, agua potable, saneamiento básico, cultura y deporte principalmente. Su estructura actual es la siguiente (Figura 4):

⁴⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Descentralización de las Entidades Territoriales. Bogotá. 2011. p.125

Figura 4. Estructura básica del sistema general de participaciones



Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial (2002) Programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, Bogotá D.C. Octubre de 2002. Pág. 14.

La normatividad constitucional y legal que actualmente rige para el SGP es: Acto legislativo 01 de 2001, Ley 715 de 2001, Ley 1003 de 2005, Ley 1098 de 2006, Acto legislativo 04 de 2007, Ley 1176 de 2007, Ley 1122 de 2007. Para el monitoreo, seguimiento y control: Decreto 028 de 2008, Decreto 2911 de 2008, Decreto 1168 de 2009, Decreto 791 de 2009 y Decreto 2613 de 2009, Decreto 1080 de 2012.

4.2.3 Estudios sobre las transferencias subnacionales y disparidades económicas en Colombia. Barón J. y Meisel A⁴⁹(julio 2003) en su documento “La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la

⁴⁹ BARON J y MEISEL A. Op cit p.60-62

década de 1990” demuestra que en la primera década de la descentralización introducida por la Constitución de 1991 aumentaron las disparidades territoriales en Colombia e ilustra cómo las transferencias fiscales no contribuyeron a reducir esa inequidad. Por lo anterior el país nunca ha contado con una política de desarrollo regional orientada a reducir las enormes diferencias en los niveles de ingreso per-cápita de sus entes territoriales. Por el contrario, lo que han existido son políticas regionales implícitas orientadas a favorecer unas regiones, las industriales y Bogotá, a costa de otras, las agrícolas no cafeteras... De lo contrario lo que veremos en los próximos años será la ampliación de la brecha entre las regiones ricas y las regiones pobres. La consecuencia será necesariamente que los habitantes de estas últimas emigrarán hacia donde el Estado les pueda dar mejor educación y salud para sus familias.

Barón J.⁵⁰ (septiembre 2003) en su documento “¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y el 2000?” estudia las disparidades económicas regionales en Colombia. Para ello se calcularon cinco medidas a partir de los datos de Producto Interno Bruto, PIB, per-cápita departamental y se comparan con las de otros países. Sobre la misma variable se efectuó un análisis de dependencia espacial en las regiones colombianas.

Bonet J.⁵¹ (2006). En su documento “Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia”, demuestra que existen enormes desequilibrios regionales en la política de descentralización colombiana. Se presenta una gran desigualdad en los ingresos fiscales de los entes territoriales. Gran parte de esta inequidad en el ingreso se origina en la disparidad observada en los ingresos tributarios y el escaso vínculo existente entre los recaudos y las decisiones de gasto impiden que se realicen los aumentos en eficiencia que se esperan de una estrategia de descentralización. Presenta recomendaciones encaminadas a corregir los desequilibrios regionales implícitos en la política de descentralización. Las propuestas están focalizadas en tres aspectos específicos: involucrar una mayor equidad en el sistema de transferencias del gobierno nacional a los subnacionales, fortalecer el aparato tributario subnacional y establecer unos incentivos claros para mejorar la eficiencia del gasto.

⁵⁰ BARON J.⁵⁰ ¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y el 2000? Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 38, Septiembre de 2003 p.3

⁵¹ BONET J. Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 77, Octubre de 2006. p.50

Zuleta J, López L y Sánchez D.⁵², (2008) en su documento “Evolución de las disparidades económicas espaciales en Colombia: un análisis regional”, manifiesta que se evidencia una fuerte y persistente concentración espacial del progreso económico y de la población en el centro del país a diferencia de la periferia. En especial, la región del centro se concentra gran parte de la población y del desempeño económico nacional, lo cual la convierte en una de las pocas regiones de Colombia que se beneficia de las ventajas de la aglomeración económica. La descentralización económica es el marco institucional para la consolidación de escenarios en los que se generen incentivos a la localización económica y por ende a la explotación de nuevos estilos de desarrollo basados en la potenciación de las capacidades propias de cada región.

L. Galvis y A Meisel⁵³ (2010) en su documento de Fondo de Compensación Regional Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana, propone una creación de un fondo de compensación regional, para impulsar el desarrollo de la periferia colombiana, la cual concentra más del 44% de la población total y el 60% de los habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Departamento Nacional de Planeación – DNP⁵⁴, (2011), en su informe de desempeño fiscal de los departamentos y municipios manifiesta que “por mandato Constitucional, las entidades territoriales participan de una parte de las rentas tributarias que la Nación recauda. La más importante participación corresponde a los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP que son recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007), a las entidades territoriales -departamentos, distritos y municipios-, y a los resguardos indígenas. La destinación de estos recursos es por regla general, para la financiación de los servicios a su cargo, en educación, salud, agua potable y saneamiento básico y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001 y en la Ley 1176 de 2007 inversión, aunque los municipios de categorías 4, 5 y 6 pueden usar un porcentaje para pagar sus gastos de funcionamiento de conformidad con lo previsto en el acto legislativo 04 de 2007, con lo cual el Estado pretende reducir las disparidades y capacidad fiscal entre los diferentes entes territoriales.

⁵² ZULETA J, LÓPEZ L y SÁNCHEZ D. Evolución de las disparidades económicas espaciales en Colombia: un análisis regional. VII Seminario Nacional de Investigación Urbano - Regional de Universidad de Antioquia. Marzo de 2008. p.13

⁵³ GALVIS L. y MEISEL A. Fondo de Compensación Regional Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana. “. Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 122, Enero de 2010. p.30

⁵⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Informe de desempeño fiscal de los departamentos y municipios. 2011. p. 40-41

Galvis L y Meisel A.⁵⁵ (2012), en su documento “Convergencia y trampas espaciales de pobreza en Colombia: Evidencia reciente” analiza la evidencia sobre convergencia regional en las dos últimas décadas. Los resultados tienden a confirmar un alto grado de persistencia en las desigualdades regionales. Estos hallazgos fueron reforzados a través del análisis de econometría espacial, donde se corroboró que hay una marcada dependencia espacial en la distribución de la pobreza en Colombia. De acuerdo con los resultados, el grado de persistencia en la pobreza es tal que el Chocó tendría un rezago en el ingreso de más de dos siglos, en relación a Bogotá.

Cepeda L y Meisel A.⁵⁶ (2013) en su documento ¿Habrà una segunda oportunidad sobre la tierra? Instituciones coloniales y disparidades económicas regionales en Colombia, donde establecieron “que aquellos departamentos y municipios que tuvieron instituciones coloniales más excluyentes (como la esclavitud, la encomienda, la mita, los resguardos, la falta de acceso a la tierra y la educación por parte de los negros e indígena) son hoy los menos desarrollados”

⁵⁵ GALVIS L. y MEISEL A. Convergencia y trampas espaciales de pobreza en Colombia: Evidencia reciente. Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 177, Diciembre de 2012. p.3

⁵⁶ CEPEDA L y MEISEL A. “¿Habrà una segunda oportunidad sobre la tierra? Instituciones coloniales y disparidades económicas regionales en Colombia”. Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 183, Marzo de 2013. P 6

5. METODOLOGÍA

Este trabajo es una investigación exploratoria, donde se analizará el impacto de la aplicación de un método alternativo de redistribución en las transferencias subnacionales en el período 2008-2010, a través del estudio de conceptos de bienes públicos sociales y territoriales.

5.1 INFORMACIÓN UTILIZADA PARA EL ESTUDIO (VARIABLES)

La fuente de información, se obtuvo a través de las fichas estadísticas por departamento y municipios del Departamento Nacional de Planeación- DNP para los años 2008, 2009 y 2010,⁵⁷ donde para algunos municipios se efectuaron ajustes por no haber reportado información.

Se utilizó otra base de datos del DNP para las inversiones por diferente fuente de los municipios y departamentos.

Las cifras de la bases de datos municipales se consolidaron por departamento y luego se les adicionó los datos de su propio departamento.

De la base de datos se seleccionaron las variables principalmente relacionadas con inversiones en salud y educación, población total, ingresos tributarios, entre otras (ver anexo C). Las inversiones totales agregadas se tomaron de la base de datos de inversiones. Vale la pena mencionar que estas bases de datos quedan a disposición de la universidad para que sirvan de insumo para futuros estudios.

⁵⁷ La información presentaba inconsistencias se consultó al área de Desarrollo Territorial del DNP en el mes de enero de 2014, la mencionada entidad efectuó las correspondientes explicaciones y las correcciones en los casos en que la información inicial contaba con inconsistencias (ejemplo: se estableció que las cifras de inversiones de los se encontraban presentadas en miles y los demás valores reportados en millones. Dado lo anterior se procedió a pasar las inversiones a millones).

Además, se recurrió al uso de otras fuentes como las que a continuación se relacionan:

- Producto Interno Bruto - PIB - cuentas departamentales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.
- Población total por departamento: estimaciones población 1985-2005 y proyecciones de 2005 – 2020 total departamental por área del DANE.

5.2 ESTRUCTURA MATEMÁTICA

Para la estimación del nivel de pobreza NP se utilizó como proxy el NBI del año 2005 para el año 2008 y los años 2009 - 2010 se ajustaron por la variación de la población afiliada a régimen subsidiada de los departamentos y Bogotá.

Para calcular los gastos en bienes sociales totales (GBS) se tuvieron en cuenta tanto la sumatoria de la inversión total en salud y educación de cada departamento como la sumatoria de todas las inversiones en salud y educación de sus municipios.

Para estimar los gastos en bienes territoriales totales (GBT) se sumaron las inversiones realizadas de cada departamento con sus municipios y se les restó los gastos totales en bienes sociales.

El esfuerzo fiscal relativo EFR se calculó a través de la división de la agregación de la tributación propia de los departamentos con sus respectivos municipios y el PIB departamental.

La inversión agregada total municipios y departamentos se tomó de la base de datos de inversiones. Los valores de las transferencias reales condicionadas se tomaron de la inversión en el sector salud y educación por la fuente de financiación de SGP y los de las no condicionadas se obtuvieron a partir de los gastos en bienes territoriales sin tener en cuenta la fuente de financiación.

Para analizar los resultados se estableció un rango de comparación de mayor a menor entre los 33 departamentos de Colombia incluido Bogotá D.C. asignándole 1 al mayor y 33 al menor con relación a GBTH_{it}, EFR, GBTH_{it}^{*}, GBSH_{it}, NP y GBSH_{it}^{*}.

La comparación de lo real con lo teórico es una propuesta sobre la utilización de las transferencias de orden nacional sin destinación específica y de los ingresos tributarios de los diferentes municipios y departamentos de Colombia. Se establecerá la diferencia entre los bienes territoriales y sociales per cápita reales (GBTH_{it}, GBSH_{it}) y los teóricos o deseados (GBTH_{it}^{*}, GBSH_{it}^{*}) para el año 2010, con el fin de determinar las inequidades socio – económicas entre los diferentes departamentos de Colombia.⁵⁸

Conforme a lo planteado por Azis Cristina⁵⁹, la inequidad espacial en el acceso a los bienes territoriales, se calcula comparando el GBTH real con GBTH_{it}^{*} el cual es proporcional a su esfuerzo fiscal, la diferencia en los gastos territoriales per cápita de todos los departamentos muestra la desigualdad espacial en Colombia. Lo que quiere decir que para un mismo EFR_{it} en cualquier departamento, el GBTH_{it} debería ser igual.

Así mismo la inequidad espacial en el acceso a los bienes sociales se calcula comparando el GBSH_{it} que es real con el GBSH_{it}^{*} teórico o deseado que es proporcional al nivel de pobreza. La diferencia entre estos dos gastos de los diferentes departamentos muestra la desigualdad espacial persistente en Colombia⁶⁰. Es decir que para un mismo NP_{it} departamental, el GBS_{it} debería ser proporcional a su nivel de pobreza.

Con lo descrito en los párrafos precedentes para medir la inequidad del gasto público entre los 33 departamentos incluyendo Bogotá D.C y sus respectivos municipios, se aplicaron las siguientes fórmulas:

⁵⁸ La implementación de esta propuesta sólo podrá ser posible dándole carácter de política de Estado, es decir, con un Acto Legislativo que la eleve a rango constitucional o con una Ley orgánica que obligue a las autoridades del nivel desconcentrado, dado que, cada ente territorial es autónomo en la destinación de estos recursos, para así lograr disminuir la inequidad y disparidades económicas en Colombia.

⁵⁹ AZIZ DOS SANTOS C. op. cit. p.15

⁶⁰ Ibid, p.18

5.2.1 Gasto en Bienes Territoriales:

$$GBTH_{it} = \frac{GBT_{it}}{N_{it}}$$

Dónde:

$GBTH_{it}$	Gasto público per cápita en bienes territoriales, del departamento i, en el año t.
GBT_{it}	Gasto total en bienes territoriales del departamento i (sumado el gasto total en bienes territoriales de todos los municipios del departamento i incluido el gasto del departamento i) en el año t.
N_{it}	Número de habitantes del departamento i en el año t

Luego se comparará este resultado del gasto en bienes territoriales per cápita real con uno deseado o teórico⁶¹. Por lo anterior el GBTH debe ser proporcional al EFR, es decir que para un mismo EFR de cualquier municipio o departamento el GBTH debe ser igual.

5.2.2 Gasto en Bienes Territoriales Deseado: Estos gastos se estiman con la aplicación de la siguiente fórmula

$$GBTH^*_{it} = \frac{\sum GBTH_{it}}{n} \times \frac{EFR_{it}}{\sum EFR_{it} / n}$$

Dónde:

$GBTH^*_{it}$	Gasto público per cápita deseado (teórico) en bienes territoriales, del departamento i, en el año t.
$\sum GBTH_{it}$	Promedio gasto per cápita en bienes territoriales en los departamentos en el año t.
n	Numero de departamentos y Bogotá (33)
EFR_{it}	Esfuerzo fiscal relativo del departamento i en el año t

⁶¹ Ibíd., p.12-13

$\sum \text{EFR}_{it} / n$ Promedio de los esfuerzos fiscales relativos de todos los departamentos y Bogotá

Siendo $\text{EFR}_{it} = \frac{\text{TP}_{it}}{\text{Y}_{it}}$

TP es tributación propia del departamento agregada i (suma de la tributación propia del departamento con sus Municipios) en el año t y Y_{it} es el PIB del departamento i en el año t. La TP está en función de los impuestos, tasas y contribuciones propias de cada municipio y su respectivo departamento. Y es un nivel de ingresos bruto.

5.2.3 Gasto en Bienes Sociales:⁶²

$$\text{GBSH}_{it} = \frac{\text{GBS}_{it}}{\text{N}_{it}}$$

Dónde:

GBSH_{it} Gasto público per cápita en bienes sociales, del departamento i, en el año t.

GBS_{it} Gasto total en bienes sociales del departamento i (sumado el gasto total en bienes sociales de todos los municipios del departamento i incluido el gasto del departamento i) en el año t.

N_{it} Número de habitantes del departamento i en el año t

Este resultado del gasto en bienes sociales per cápita real se comparará con uno deseado o teórico. De acuerdo a lo anterior el NP debe ser proporcional al GBSH, es decir que a un mismo NP de un municipio o departamento, el gasto en bienes sociales per cápita debe ser igual independientemente de su lugar geográfico.

5.2.4 Gasto en Bienes Sociales Deseado:⁶³ El gasto en bienes sociales deseado se estima a través de la aplicación de la siguiente fórmula

⁶² Ibid. p.14-15

⁶³ Ibid. p.14-15

$$GBSH_{it}^* = \frac{\sum GBSH_{it}}{n} \times \frac{NP_{it}}{\sum NP/n}$$

Dónde:

$GBSH_{it}^*$	Gasto público per cápita deseado (teórico) en bienes sociales, del departamento i, en el año t.
$\sum GBSH_{it}$	Promedio gasto per cápita en bienes sociales en los departamentos en el año t.
n	Número de departamentos y Bogotá (33)
NP_{it}	Nivel de pobreza del departamento i en el año t
$\sum NP/n$	Promedio de los niveles de pobreza de todos los departamentos y Bogotá.

5.2.5 Transferencias Sociales Per Cápita Deseadas:⁶⁴ Para efectuar la simulación en las transferencias sociales deseadas, se estimarán con base en el nivel de pobreza subnacional y su esfuerzo fiscal relativo.

$$TSH_{it}^* = GBSH_{it}^* - \frac{\left(TPH_{it} \times \frac{\sum EFR_{it}/n}{EFR_{it}} \right)}{2}$$

Dónde:

TSH_{it}^*	Transferencias sociales, per cápita, que corresponderían al departamento i en el año t
$GBSH_{it}^*$	Gasto público per cápita deseado en bienes sociales (valor teórico establecido) del departamento i en el año t, que es GBSH proporcional al NP.
TPH_{it}	Es la tributación propia per cápita del departamento i en el año t.
$\sum EFR_{it}/n$	Es el promedio de los esfuerzos fiscales relativos de los departamentos en el año t (n = número de departamentos)

⁶⁴ Ibid p. 24-27

EFR_{it}

Esfuerzo fiscal relativo del departamento i en el año t

En lo relacionado a la TPH_{it} , se tomaron el 50% de los ingresos tributarios propios, según la capacidad fiscal de los departamentos y sus municipios. Este 50% es un supuesto establecido con el fin de mostrar que los ingresos tributarios no tienen una destinación específica y reflejan su capacidad fiscal, y los cuales deberían ser utilizados en salud y educación. Sin embargo este porcentaje puede variar de acuerdo a las necesidades de cada Municipio o Departamento y al monto de las transferencias condicionadas efectuadas por el nivel central para la provisión en bienes sociales, donde el Ente Territorial entre a complementar los faltantes de recursos para ser invertidos en estos bienes.⁶⁵

5.2.6 Transferencias Territoriales Per Cápita Deseadas:⁶⁶ Para efectuar la simulación de las transferencias territoriales deseadas se estimarán con base en el esfuerzo fiscal relativo y capacidad fiscal de los municipios y Departamentos.

$$TTH_{it}^* = GBTH_{it}^* - \frac{\left(TPH_{it} \times \frac{\sum EFR_{it}/n}{EFR_{it}} \right)}{2}$$

Dónde:

TTH_{it}^*	Transferencias territoriales per cápita, que corresponden al departamento i en el año t
$GBTH_{it}^*$	Gasto público per cápita deseado en bienes territoriales (valor teórico establecido) del departamento i en el año t, referente al GBTH proporcional al EFR.
TPH_{it}	Es la tributación propia per cápita del departamento i en el año t.
$\sum EFR_{it}/n$	Es el promedio de los esfuerzos fiscales relativos de los departamentos en el año t (n = número de departamentos)
EFR_{it}	Esfuerzo fiscal relativo del departamento i en el año t

⁶⁵ Ibid. p.12-13

⁶⁶ Ibid. p. 29-32

El valor de las transferencias territoriales propuestas (TTH_{it}^*) correspondería al valor que debería complementar el 50% de los ingresos tributarios propios de cada estado no alcanza para financiar el GBTH*. Este cálculo toma en cuenta, por tanto, el esfuerzo fiscal relativo de cada departamento (para alcanzar el valor propuesto de GBTH*) y su capacidad fiscal. Igualmente este porcentaje puede variar de acuerdo con las necesidades de cada departamento y/o municipios.

6. RESULTADOS Y ANÁLISIS

6.1 GASTOS EN BIENES TERRITORIALES

Para analizar los resultados se estableció un rango de comparación de mayor a menor entre los 33 departamentos de Colombia incluido Bogotá D.C, asignándole 1 al mayor y 33 al menor con relación al gasto en bienes territoriales per cápita (GBTHit), Esfuerzo fiscal relativo (EFRit) y Gasto en bienes territoriales per cápita deseado o teórico (GBTH_{it}^{*}) para el año 2010, siendo 1 el que mayor GBTHit, o mayor EFRit o mayor GBTH_{it}^{*}, y el 33 con menor GBTHit o menor EFRit o menor GBTH_{it}^{*}. como se muestra en el Cuadro 1 y la Figura 5.

En el año 2010 el departamento del Casanare tiene el mayor gasto en bienes territoriales per cápita (GBTHit) \$1,085 y Cauca el menor \$0.0363; analizando los principales departamentos se encuentra que Antioquia tiene GBTH_{it} de \$0,1565 Cundinamarca \$0,1243 ,Valle de \$0,0431 y Bogotá \$0,0643, lo que muestra la inequidad espacial existente en la distribución de las transferencias intergubernamentales.

Así mismo el departamento de Vaupés tiene el mayor EFRit de \$0.04494 y el departamento de Putumayo tiene el menor de \$0,01351. Se observa que Antioquia tiene un EFRit de \$ 0,037, Cundinamarca \$0,042, Valle \$0,029 y Bogotá \$0,029, lo que indica la capacidad fiscal que tienen los departamentos es diferente dado su desarrollo, productividad, dinamismo y gestión administrativa. Sin embargo Vaupés por ser periferia cuenta con una población baja con respecto a la media del resto del país.

Después de realizado los cálculos en Gastos de los bienes territoriales per cápita teóricos o deseados GBTH_{it}^{*} el departamento con mayor valor es Vaupés con \$ 0,227 y el menor Putumayo con \$0,0684. El comportamiento en los principales del país sería: Antioquia con un valor de \$0,1914 Cundinamarca \$0,2143, Valle con \$0.1494 y Bogotá con \$0.1518 .Se evidencia que tanto en los anteriores departamentos como el resto del país no se realizan las inversiones de acuerdo a su esfuerzo fiscal relativo.

Cuadro 1. Rango de comparación entre departamentos por GBTHit, EFRit, GBTH_{it}* y GBTH_{it}/GBTH_{it}* año 2010 millones de pesos

DEPARTAMENTO	GBTHit	RANGO	EFR	RANGO	GBTHit*	RANGO	GBTHit GBTH _{it} *	RANGO
AMAZONAS	0,1468	8	0,03230	8	0,16359	8	0,8971	9
ANTIOQUIA	0,1569	7	0,03781	5	0,19147	5	0,8196	13
ARAUCA	0,4332	2	0,01726	31	0,08741	31	4,9558	2
ATLANTICO	0,1179	13	0,03917	4	0,19838	4	0,5945	15
BOLIVAR	0,0646	20	0,02581	20	0,13071	20	0,4945	21
BOYACA	0,1466	9	0,02480	21	0,12561	21	1,1669	7
CALDAS	0,0496	30	0,03095	11	0,15675	11	0,3165	30
CAQUETA	0,0589	26	0,03147	10	0,15936	10	0,3699	28
CASANARE	1,0585	1	0,01844	29	0,09340	29	11,3333	1
CAUCA	0,0363	33	0,02299	25	0,11643	25	0,3120	31
CESAR	0,0807	17	0,02027	27	0,10263	27	0,7865	14
CHOCO	0,0534	29	0,02755	18	0,13952	18	0,3826	27
CORDOBA	0,0696	19	0,02442	23	0,12367	23	0,5629	18
C/MARCA	0,1243	12	0,04233	2	0,21438	2	0,5799	16
GUAINIA	0,1381	11	0,03074	12	0,15565	12	0,8875	10
GUAJIRA	0,1749	5	0,01728	30	0,08751	30	1,9989	4
GUAVIARE	0,0606	24	0,04071	3	0,20616	3	0,2940	32
HUILA	0,0465	31	0,02848	16	0,14423	16	0,3227	29
MAGDALENA	0,0583	27	0,02473	27	0,12526	22	0,4658	22
META	0,3417	3	0,01568	32	0,07940	32	4,3036	3
NARIÑO	0,0605	25	0,02405	24	0,12181	24	0,4968	20
NTE. SANTANDER	0,0583	28	0,02811	17	0,14237	17	0,4094	24
PUTUMAYO	0,1115	14	0,01351	33	0,06843	33	1,6288	5
QUINDIO	0,0627	23	0,03168	9	0,16042	9	0,3911	25
RISARALDA	0,0641	22	0,03290	22	0,16660	7	0,3848	26
SAN ANDRES	0,1594	6	0,03595	6	0,18203	6	0,8754	11
SANTANDER	0,1403	10	0,02203	26	0,11155	26	1,2577	6
SUCRE	0,0881	15	0,03047	13	0,15428	13	0,5713	17
TOLIMA	0,0711	18	0,02650	19	0,13422	18	0,5298	19
VALLE	0,0431	32	0,02950	15	0,14940	15	0,2884	33
VAUPES	0,2474	4	0,04494	1	0,22755	1	1,0874	8
VICHADA	0,0833	16	0,01972	28	0,09986	28	0,8343	12
BOGOTA	0,0643	21	0,02998	14	0,15184	14	0,4236	23

Fuente: Elaborado con base en información DNP 2010

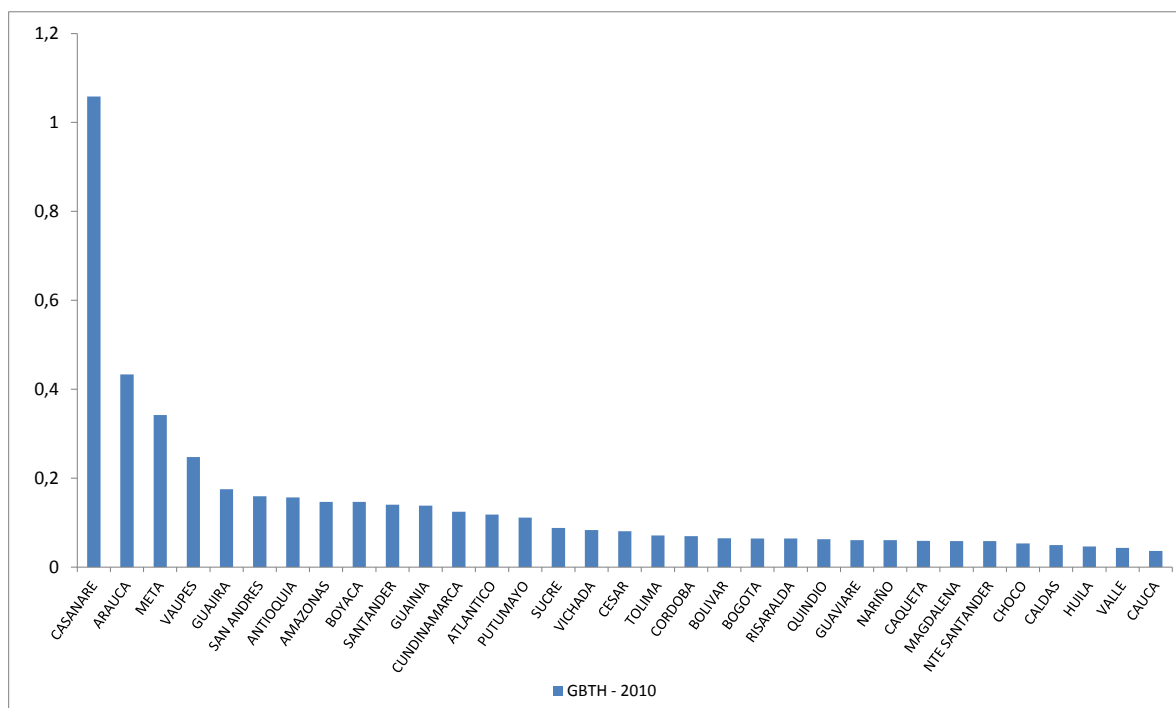
Al analizar los resultados de la razón entre los gastos en bienes territoriales per cápita reales con los deseados mayores a 1, muestra cómo los departamentos de Arauca, Caldas, Casanare, Guajira, Meta, Putumayo, Santander y Vaupés presentan gastos en bienes territoriales per cápita por encima de su esfuerzo fiscal relativo, lo que hace que persista la inequidad espacial.

Bajo el supuesto de que existe equidad en el rango de 0,8 a 1 tendríamos los departamentos de Amazonas, Antioquia, Guainía y Vichada, es decir, que los

gastos en bienes territoriales reales son proporcionales a su esfuerzo fiscal relativo.

De igual modo si tomáramos el supuesto de que existe inequidad en el rango inferior menores a 0,4, los departamentos con este resultado serían Caldas, Caquetá, Cauca, Chocó, Guaviare, Huila, Quindío, Risaralda y Valle, es decir, que estos departamentos presentan gastos en bienes territoriales reales por debajo de su esfuerzo fiscal relativo. Por lo anterior se concluye que en la mayoría de los departamentos se presenta inequidad espacial.

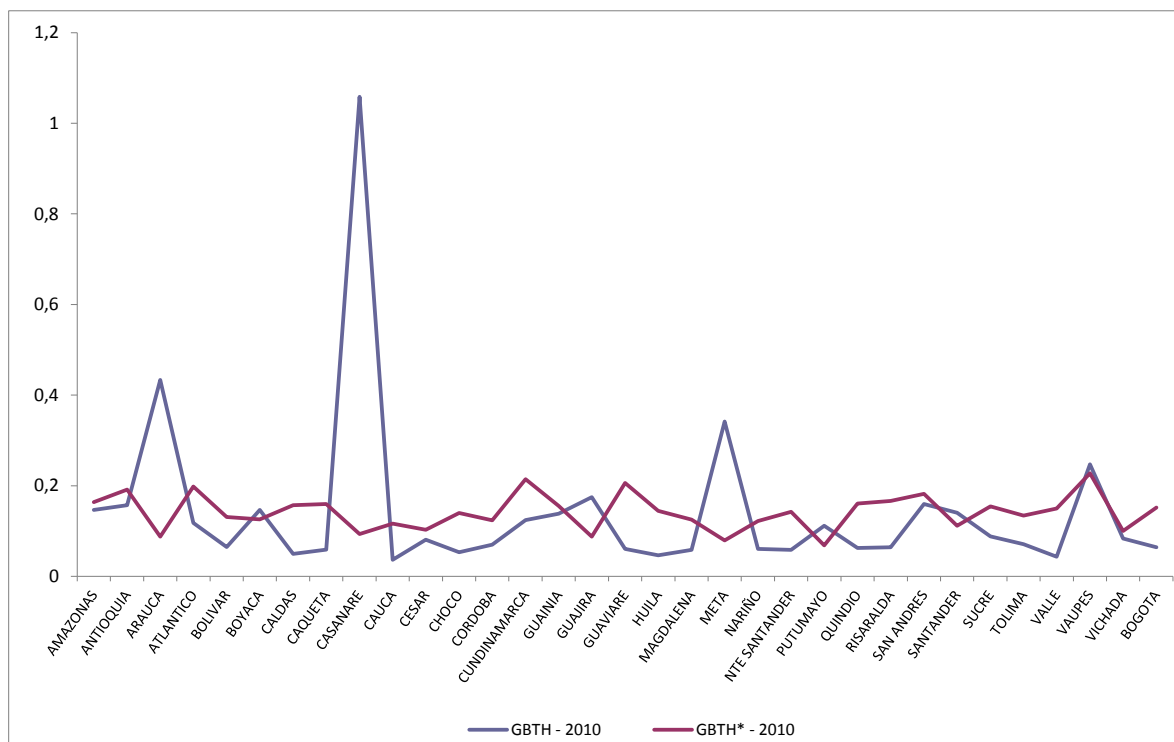
Figura 5. Gráfico Gasto bienes territoriales per cápita año 2010 (millones de pesos) por departamentos incluida Bogotá D.C.



Fuente: Elaborado con base en información DNP 2010

La Figura 5 muestra claramente cómo no hay una adecuada equidad en gastos en bienes territoriales, sobre todo los departamentos de Casanare, Arauca y Meta que recibe gran cantidad de dinero por concepto de regalías. Lo que demuestra una inequidad en el acceso a los bienes públicos territoriales.

Figura 6. Gráfico Gasto bienes territoriales per cápita frente a Gasto en bienes territoriales per cápita deseado año 2010 (millones de pesos) por departamentos incluida Bogotá D.C



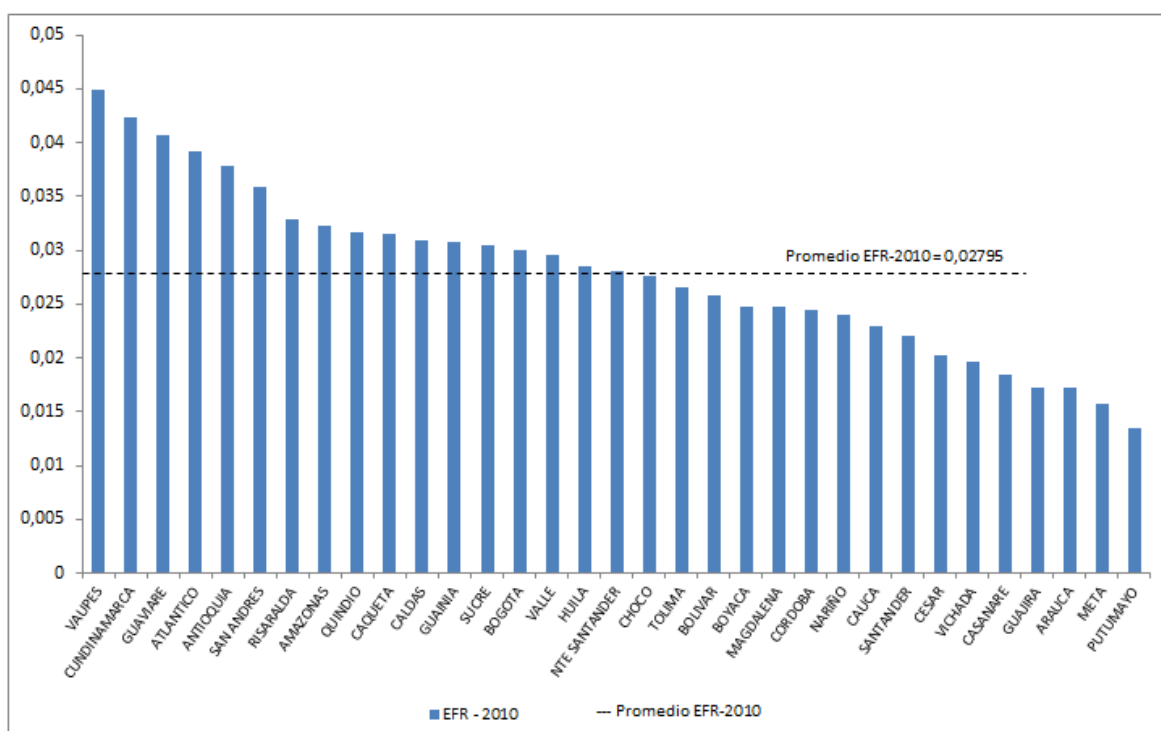
Fuente: Elaborado con base en información DNP 2010

La figura 6 indica cómo las cifras que dan como resultado en el $GBTH_{it}$ real no corresponden al $GBTH_{it}^*$ teórico o deseado, es decir que este gasto en bienes territoriales real no es proporcional a su esfuerzo relativo. Los resultados arrojados de estas comparaciones muestran que los departamentos de Amazonas, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, San Andrés, Sucre, Tolima, Valle, Vichada y Bogotá, requieren más inversión en gastos en bienes territoriales en el año 2010 proporcionales a su esfuerzo fiscal relativo.

Se evidencia el incremento en los valores de $GBTH_{it}^*$ en los departamentos descritos anteriormente en comparación con el $GBTH_{it}$, toda vez que pasarían a

gastar valores promedio al de los demás departamentos. Por el contrario, los departamentos de Casanare, Arauca y Meta tendrían un $GBTH_{it}^*$ menor, porque gastan valores superiores al promedio nacional.

Figura 7. Gráfico Esfuerzo fiscal relativo año 2010 (millones de pesos) por departamentos incluida Bogotá D.C. y promedio



Fuente: Elaborado con base en información DNP 2010

En la figura 7 se observa que los departamentos de Boyacá, Bolívar, Magdalena, Nariño, Tolima, Cauca, Córdoba, Huila, Vichada, Santander, Putumayo, Meta, Cesar, Guajira, Casanare y Arauca, tienen un esfuerzo fiscal relativo por debajo del promedio nacional que es de \$0,02795 per cápita en el año 2010, el resto de departamentos lo tienen por encima lo que indica la disparidad existente en la generación de ingresos propios.

6.2 GASTOS EN BIENES SOCIALES

Para analizar los resultados se estableció un rango de comparación de mayor a menor entre los 33 departamentos de Colombia incluido Bogotá D.C. asignándole 1 al mayor y 33 al menor con relación al gasto en bienes sociales per cápita ($GBSH_{it}$), nivel de pobreza (NP_{it}) o gasto en bienes sociales per cápita deseado o teórico $GBSH_{it}^*$ para el año 2010, siendo 1 el departamento que mayor $GBSH_{it}$, o mayor NP_{it} o mayor $GBSH_{it}^*$, y el 33 el departamento con menor $GBSH_{it}$, o menor NP_{it} o menor $GBSH_{it}^*$ como se muestra en el cuadro 2 y figura 8:

Cuadro 2. Rango de comparación departamentos por $GBSH_{it}$, NP_{it} , $GBSH_{it}^*$ y $GBSH_{it}/GBSH_{it}^*$, año 2010 millones de pesos

DEPARTAMENTO	$GBSH_{it}$	RANGO	NP	RANGO	$GBSH_{it}^*$	RANGO	$\frac{GBSH_{it}}{GBSH_{it}^*}$	RANGO
AMAZONAS	0,8644	5	0,4560	11	0,5140	11	1,6815	5
ANTIOQUIA	0,2222	28	0,2128	26	0,2399	26	0,9263	18
ARAUCA	0,9423	3	0,3454	18	0,3894	18	2,4202	2
ATLANTICO	0,1378	31	0,2529	24	0,2851	24	0,4834	29
BOLIVAR	0,2413	26	0,4897	10	0,5521	10	0,4371	31
BOYACA	0,4863	12	0,2932	23	0,3306	23	1,4712	8
CALDAS	0,2919	22	0,1748	29	0,1970	29	1,4813	7
CAQUETA	0,4038	13	0,4264	14	0,4807	14	0,8401	20
CASANARE	0,9441	2	0,3423	20	0,3860	20	2,4461	1
CAUCA	0,3979	14	0,5033	8	0,5675	8	0,7012	23
CESAR	0,4958	11	0,4432	12	0,4997	12	0,9923	15
CHOCO	0,5546	9	0,7572	2	0,8537	2	0,6497	24
CORDOBA	0,3339	18	0,6455	4	0,7277	4	0,4588	30
CUNDINAMARCA	0,3068	20	0,1954	28	0,2203	28	1,3927	9
GUAJIRA	1,1947	1	0,5491	6	0,6190	6	1,9300	3
GUAJIRA	0,3931	15	0,6693	3	0,7545	3	0,5210	28
GUAVIARE	0,5703	8	0,3765	16	0,4245	16	1,3435	10
HUILA	0,3073	19	0,3506	17	0,3953	17	0,7772	21
MAGDALENA	0,3064	21	0,4930	9	0,5558	9	0,5512	27
META	0,5193	10	0,2491	25	0,2808	25	1,8491	4
NARIÑO	0,2710	24	0,4280	13	0,4825	13	0,5616	26
NTE. SANTANDER	0,2546	25	0,3014	22	0,3398	22	0,7491	22
PUTUMAYO	0,5789	7	0,3447	19	0,3886	19	1,4898	6

Cuadro 2. (Continuación)

DEPARTAMENTO	GBSH _{it}	RANGO	NP	RANGO	GBSH _{it} *	RANGO	$\frac{GBSH_{it}}{GBSH_{it}^*}$	RANGO
QUINDIO	0,2394	27	0,1625	30	0,1832	30	1,3070	13
RISARALDA	0,1669	29	0,1127	32	0,1271	32	1,3134	12
SAN ANDRES	0,0005	32	0,4159	15	0,4689	15	0,0012	33
SANTANDER	0,2881	23	0,2099	27	0,2366	27	1,2178	14
SUCRE	0,3621	16	0,5664	5	0,6385	5	0,5671	25
TOLIMA	0,3513	17	0,3185	21	0,3591	21	0,9784	16
VALLE	0,1583	30	0,1546	31	0,1743	31	0,9085	19
VAUPES	0,8203	6	0,5454	7	0,6149	7	1,3339	11
VICHADA	0,9304	4	0,8471	1	0,9550	1	0,9742	17
BOGOTA	0,0005	33	0,0840	33	0,0947	33	0,0052	32

Fuente: Elaborado con base en información DNP 2010.

Para el año 2010, el departamento del Guainía tiene el mayor gasto en bienes sociales per cápita (GBSH_{it}) \$ 1,1947 y Bogotá D.C. el menor \$0,0005 de Colombia; analizando los departamentos principales, Antioquia tiene un GBSH_{it} de \$0,8644, Cundinamarca \$0,3068, Valle \$ 0,1583 y Bogotá \$0,0643.

Con relación al NP_{it}, el departamento de Vichada es el que tiene mayor valor correspondiente a 0,8471 y Bogotá tiene el menor valor 0,0840. El comportamiento de los principales departamentos del país sería: Antioquia tiene un NP_{it} de 0,2126 , Cundinamarca 0,1954 y Valle de 0,1546.

Analizados los resultados de los gastos en bienes sociales per cápita deseados o teóricos GBSH_{it}^{*}, el departamento de Vichada tiene el mayor gasto \$0,09550 y el Bogotá el menor gasto \$0,0947. Por su parte los departamentos principales presentan los siguientes resultados: Antioquia \$0,2399, Cundinamarca \$0,2203, Valle \$ 0,1743. Por lo que se infiere que estos departamentos no efectúan inversiones de acuerdo a su nivel de pobreza.

Por lo anterior, de acuerdo con los resultados arrojados de estas comparaciones entre los GBSH_{it}^{*} y los GBSH_{it} para el año 2010, los departamentos de Antioquia,

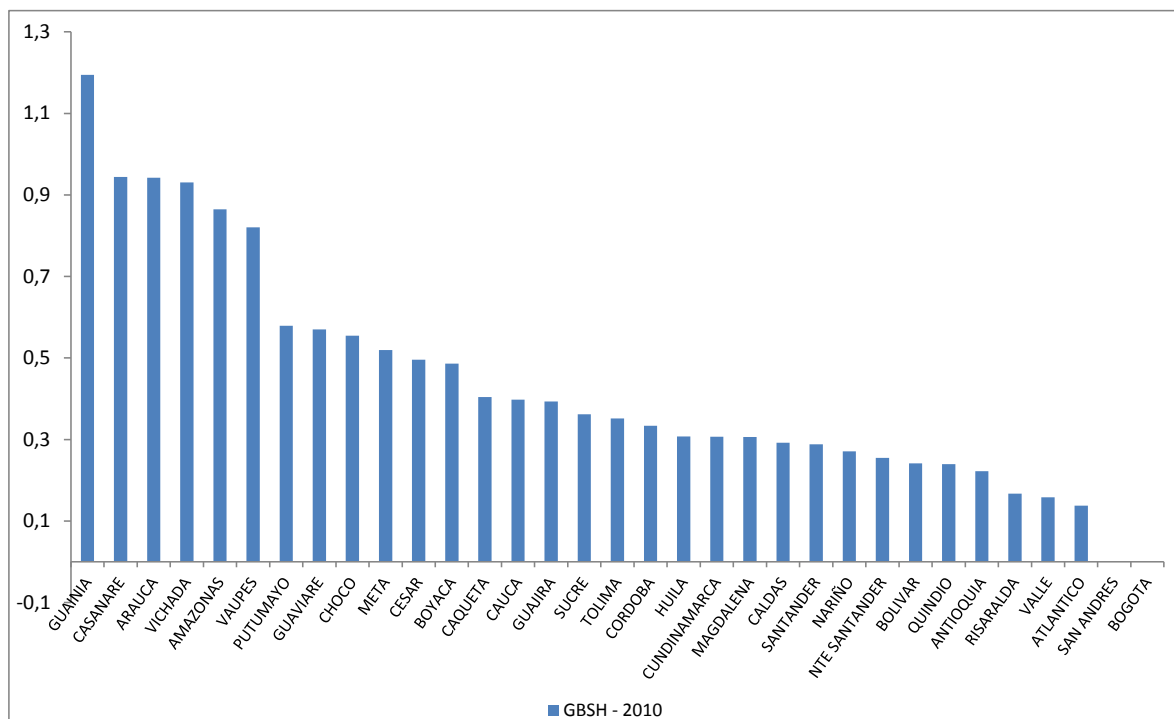
Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, Guajira, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, San Andrés, Sucre, Tolima, Valle, Vichada y Bogotá, requieren más inversión en gastos en bienes sociales proporcionales a su nivel de pobreza. Los departamentos con más nivel de pobreza deberían tener más acceso en bienes públicos sociales, es decir más inversiones, porque persiste la inequidad espacial entre los diferentes departamentos del centro y de la periferia, pese a la redistribución por parte del gobierno nacional a través de las transferencias intergubernamentales fiscales.

Al analizar los resultados de la razón entre los gastos en bienes sociales per cápita reales con los deseados mayores a 1, muestra como los departamentos de Amazonas, Arauca, Boyacá, Caldas, Casanare, Cundinamarca, Guajira, Guaviare, Meta, Santander y Vaupés, presentan gastos en bienes sociales per cápita por encima de su nivel de pobreza, lo que hace que persista la inequidad espacial.

Bajo el supuesto de que existe equidad en el rango de 0,8 a 1 tendríamos los departamentos de Antioquia, Caquetá, Cesar, Tolima, Valle y Vichada. Es decir gasto en bienes sociales per cápita reales proporcionales a su nivel de pobreza.

De igual modo si tomáramos el supuesto que existe inequidad en el rango inferior menores a 0,4, los departamentos con este resultado serían los departamentos de San Andrés y Bogotá. Es decir que estos departamentos presentan gastos en bienes sociales per cápita reales por debajo de su nivel de pobreza. De acuerdo a lo anterior se concluye que en la mayoría de los departamentos se presenta inequidad espacial, dado los esfuerzos por parte del gobierno nacional con la redistribución de los ingresos a través de las transferencias.

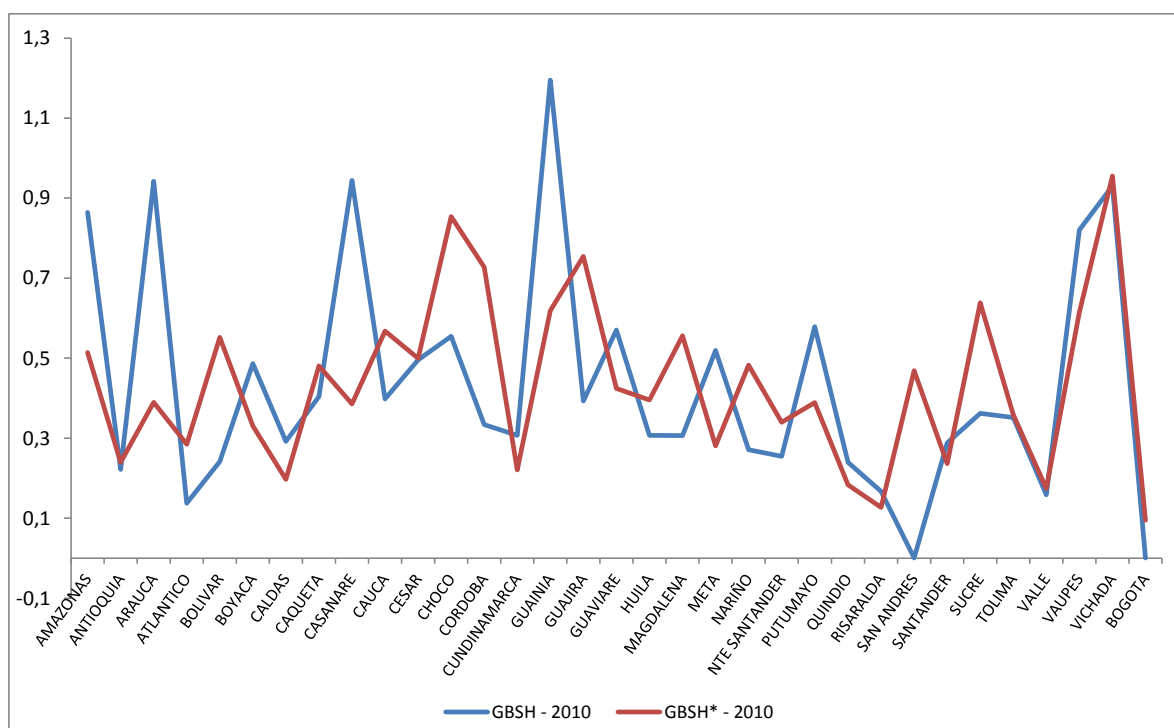
Figura 8. Gráfico Gasto bienes sociales per cápita año 2010 (millones de pesos) por departamentos incluida Bogotá D.C



Fuente: Elaborado con base en información DNP 2010

La figura 8 muestra el gasto en bienes sociales per cápita para el año 2010 donde los departamentos de Guainía, Casanare, Arauca, Vichada y Amazonas, son los que más inversiones en bienes sociales (salud y educación) presentan, sin tener en cuenta su nivel de pobreza.

Figura 9. Gráfico Gasto bienes sociales per cápita frente a gasto en bienes sociales per cápita deseado año 2010 (millones de pesos) por departamentos incluida Bogotá D.C



Fuente: Elaborado con base en información DNP 2010

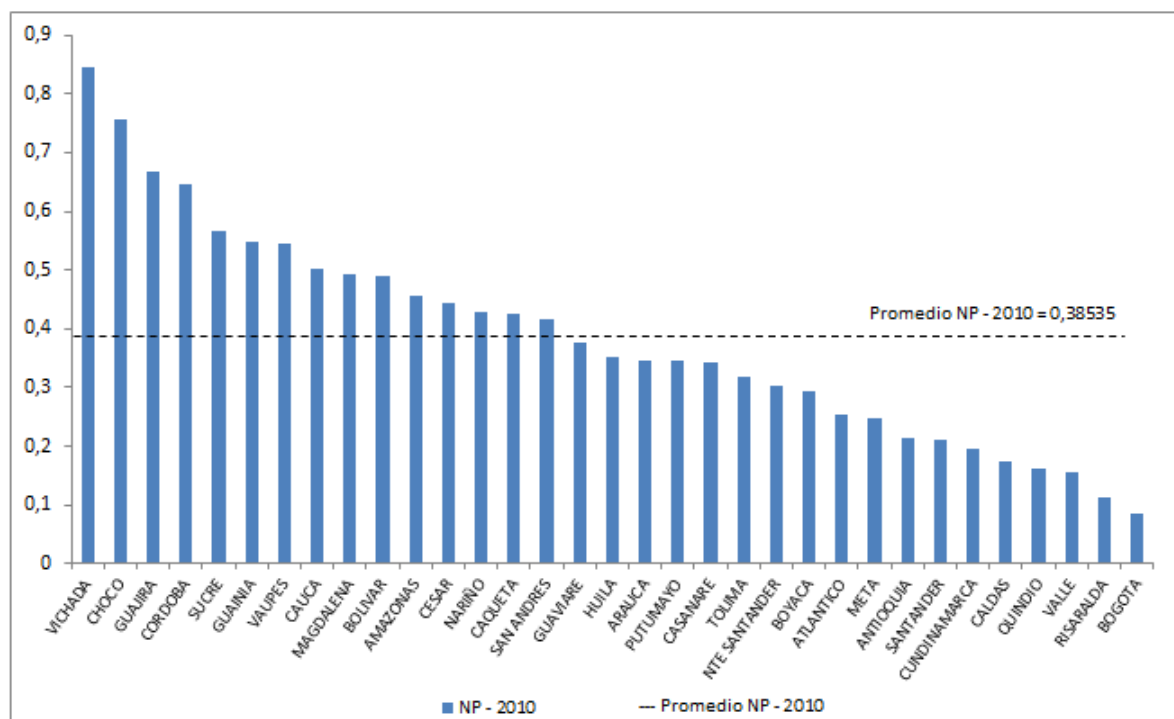
La figura 9 indica cómo las cifras que dan como resultado en el $GBSH_{it}$ real no corresponden al $GBSH_{it}^*$ teórico o deseado, es decir que este gasto en bienes sociales reales no son proporcionales a su nivel de pobreza. Los resultados arrojados de estas comparaciones muestran que los departamentos de Bolívar, Cesar, Chocó, Córdoba, Magdalena, Nariño, San Andrés y Sucre requieren más inversión en gastos en bienes sociales en el año 2010.

Se evidencia el incremento en los valores de $GBSH_{it}^*$ en los departamentos descritos anteriormente en comparación con el $GBSH_{it}$, toda vez que pasarían a gastar valores promedio al de los demás departamentos. Por el contrario, los departamentos de Casanare, Arauca, Guainía y Putumayo tendrían un $GBSH_{it}^*$ menor, porque gastan valores superiores al promedio nacional (0,4344) que es

proporcional al nivel de pobreza.

Las diferencias más significativas entre el $GBSH_{it}$ y $GBSH_{it}^*$ muestra la inequidad existente entre los diferentes departamentos de Colombia, porque se debería invertir en los más pobres. Por el contrario las diferencias entre $GBSH_{it}^*$ y $GBSH_{it}$ se presentan por los diferentes niveles de pobreza que existen en Colombia.

Figura 10. Gráfico Nivel de pobreza año 2010 (millones de pesos) por departamentos incluida Bogotá D.C y promedio



Fuente: Elaborado con base en información DNP 2010

En la figura anterior se muestra como más de la mitad de departamentos del país están por de debajo del promedio del nivel de pobreza nacional, lo que refleja la inequidad en el acceso a bienes públicos sociales.

6.3 TRANSFERENCIAS SOCIALES

Las transferencias sociales intergubernamentales están orientadas a garantizar a todos los habitantes del país el acceso a una canasta mínima de servicios, donde los gobiernos subnacionales actuarían como agentes ejecutores, es decir, que las transferencias sociales están orientadas a garantizar igualdad de oportunidades a los individuos de un país determinado, sin importar la dispersión de su población.

Estas transferencias intergubernamentales son condicionadas desde el gobierno central y deben ser destinadas específicamente al gasto en bienes sociales, es decir de acuerdo al planteamiento de esta investigación en educación y salud, donde se priorice a los habitantes más vulnerables del Departamento o Municipio.

De acuerdo a lo anterior el $GBSH_{it}$ debería ser proporcional a su nivel de pobreza, y sería concordante con la cantidad demandada de ese bien o servicio tratando de compensar la concentración del ingreso. Sin embargo el nivel de pobreza no debe ser la única variable para determinar el monto a transferir por parte del gobierno central sino que debe estar ligado al esfuerzo fiscal subnacional y los resultados de su gestión administrativa, fiscal y financiera. De no hacerse de esta forma, se correría el riesgo de incentivar la pereza fiscal y aumentar el nivel de pobreza de sus habitantes, lo que resultaría contrario al objetivo de estas transferencias sociales que son disminuir la pobreza y las disparidades regionales, mejorando así el bienestar socio-económico de los diferentes departamentos y sus inequidades espaciales⁶⁷.

El resultado de la comparación entre el valor real y el deseado refleja cual departamento necesita complemento o reducción del monto de las transferencias sociales actuales para cubrir el gasto en bienes sociales per cápita deseado $GBSH_{it}^*$, que está en función del nivel de pobreza y la capacidad fiscal, como se muestra en el cuadro 3: donde TPH_{it} es la tributación propia, TSH_{it}^* son las transferencias sociales per cápita deseadas.

⁶⁷ Ibid p. 24-27

Cuadro 3. Comparación transferencias actuales condicionadas frente a las transferencias sociales per cápita deseadas año 2010

DEPARTAMENTO	GBSH*	TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS SISTEMA ACTUAL	TPH	EFR	$TPH_{it} \times \sum (EFR_{it}/n) / 2$	TSH*	REDUCTOR (transferencia sistema actual)	COMPLEMENTO (transferencia sistema actual)
AMAZONAS	0,5140	0,7925	0,1700	0,0323	0,0736	0,4405	0,3521	0,0000
ANTIOQUIA	0,2399	0,1528	0,4469	0,0378	0,1652	0,0747	0,0782	0,0000
ARAUCA	0,3894	0,4387	0,3576	0,0173	0,2896	0,0998	0,3389	0,0000
ATLANTICO	0,2851	0,0830	0,3499	0,0392	0,1248	0,1602	0,0000	0,0773
BOLIVAR	0,5521	0,1930	0,2802	0,0258	0,1517	0,4004	0,0000	0,2074
BOYACA	0,3306	0,3493	0,2921	0,0248	0,1646	0,1660	0,1834	0,0000
CALDAS	0,1970	0,2110	0,2692	0,0310	0,1216	0,0755	0,1355	0,0000
CAQUETA	0,4807	0,3347	0,1638	0,0315	0,0727	0,4079	0,0000	0,0732
CASANARE	0,3860	0,3304	0,5479	0,0184	0,4153	-0,0293	0,3597	0,0000
CAUCA	0,5675	0,3532	0,1390	0,0230	0,0845	0,4829	0,0000	0,1298
CESAR	0,4997	0,2858	0,2212	0,0203	0,1526	0,3471	0,0000	0,0613
CHOCO	0,8537	0,5468	0,1607	0,0276	0,0815	0,7722	0,0000	0,2254
CORDOBA	0,7277	0,2653	0,1567	0,0244	0,0897	0,6380	0,0000	0,3727
CUNDINAMARCA	0,2203	0,1841	0,4691	0,0423	0,1549	0,0654	0,1187	0,0000
GUAINIA	0,6190	0,9289	0,1484	0,0307	0,0675	0,5515	0,3774	0,0000
GUAJIRA	0,7545	0,1811	0,1385	0,0173	0,1120	0,6425	0,0000	0,4613
GUAVIARE	0,4245	0,5208	0,1892	0,0407	0,0649	0,3595	0,1613	0,0000
HUILA	0,3953	0,2004	0,2641	0,0285	0,1296	0,2657	0,0000	0,0653
MAGDALENA	0,5558	0,2689	0,1530	0,0247	0,0865	0,4693	0,0000	0,2004
META	0,2808	0,2206	0,4076	0,0157	0,3633	-0,0825	0,3031	0,0000
NARIÑO	0,4825	0,2223	0,1221	0,0241	0,0710	0,4115	0,0000	0,1892
NTE. SANTANDER	0,3398	0,2050	0,2006	0,0281	0,0997	0,2401	0,0000	0,0351
PUTUMAYO	0,3886	0,4811	0,1128	0,0135	0,1167	0,2719	0,2093	0,0000
QUINDIO	0,1832	0,2040	0,2426	0,0317	0,1070	0,0762	0,1279	0,0000
RISARALDA	0,1271	0,1142	0,2901	0,0329	0,1233	0,0038	0,1104	0,0000
SAN ANDRES	0,4689	0,0004	0,3868	0,0359	0,1504	0,3184	0,0000	0,3180
SANTANDER	0,2366	0,1696	0,4322	0,0220	0,2743	-0,0376	0,2073	0,0000
SUCRE	0,6385	0,3236	0,1587	0,0305	0,0728	0,5657	0,0000	0,2422
TOLIMA	0,3591	0,2299	0,2329	0,0265	0,1228	0,2363	0,0000	0,0063
VALLE	0,1743	0,0007	0,3660	0,0295	0,1734	0,0009	0,0000	0,0002
VAUPES	0,6149	0,6814	0,1493	0,0449	0,0464	0,5685	0,1129	0,0000
VICHADA	0,9550	1,0470	0,1257	0,0197	0,0891	0,8659	0,1811	0,0000
BOGOTA	0,0947	0,0003	0,5638	0,0300	0,2628	-0,1681	0,1684	0,0000

Fuente: Elaboración propia con base en información del DNP.

De acuerdo a los cálculos efectuados los departamentos de Guajira, Córdoba, Bolívar y San Andrés son los que necesitan un mayor complemento de transferencias sociales dado que las transferencias reales no alcanzan a cubrir el $GBSH_{it}^*$, que está en función del nivel de pobreza y su capacidad fiscal, esto quiere decir que las transferencias condicionadas reales para estos departamentos no son suficientes. Los departamentos que necesitan mayor reducción de las transferencias sociales reales para cubrir $GBSH_{it}^*$ en función del nivel de pobreza y capacidad fiscal son Guainía, Amazonas, Casanare y Arauca.

Por otra parte en los principales departamentos del país, como Antioquia, Cundinamarca y Bogotá necesitan reducir sus transferencias sociales reales, mientras que en el departamento del Valle del Cauca se necesita complemento con relación al $GBSH_{it}^*$ calculado.

6.4 TRANSFERENCIAS TERRITORIALES

Las transferencias territoriales no son condicionadas por la Nación, pero deberían ser proporcionales a los esfuerzos locales relativos subnacionales, para que los departamentos y municipios con el mismo esfuerzo fiscal relativo puedan tener los mismos $GBTH_{it}^*$, cuya finalidad es subsidiar las iniciativas y los esfuerzos locales para proveerse de servicios de infraestructura, entre otros. Es decir que estarían orientadas a garantizar igualdad de oportunidades a las colectividades subnacionales, en la cual la mayor cuantía correspondería a proveer servicios de infraestructura básica. Aunado a lo anterior incentivaría a la recaudación propia de ingresos por parte de los municipios y departamentos, para no depender en su totalidad de las transferencias por parte del gobierno Nacional.⁶⁸ El siguiente cuadro muestra la comparación entre las transferencias no condicionadas reales per cápita frente a las deseadas calculadas en el presente trabajo, donde se refleja si se necesita una reducción o complemento en las mismas para cubrir el gasto en bienes territoriales per cápita deseado. ($GBTH_{it}^*$).

El resultado de la comparación entre el valor real y el deseado refleja cual departamento necesita complemento o reducción del monto de las transferencias territoriales reales para cubrir el gasto en bienes territoriales per cápita deseado $GBTH_{it}^*$, que está en función del nivel de pobreza y la capacidad fiscal, como se muestra en el cuadro 4: donde TPH_{it} es la tributación propia, TTH_{it}^* son las transferencias territoriales per cápita teóricas deseadas.

⁶⁸ Ibid 29-32

Cuadro 4. Comparación transferencias no condicionadas reales frente a las transferencias territoriales deseadas año 2010

DEPARTAMENTO	GBTH*	TRANSFERENCIAS NO CONDICIONADAS SISTEMA ACTUAL	TPH	EFR	$TPH_{it} \times \frac{\sum (EFR_{it}/n)}{2 EFR_{it}}$	TTH*	REDUCTOR (transferencia sistema actual)	COMPLEMENTO (transferencia sistema actual)
AMAZONAS	0,1636	0,1468	0,1700	0,0323	0,0736	0,0900	0,0567	0,0000
ANTIOQUIA	0,1915	0,1569	0,4469	0,0378	0,1652	0,0262	0,1307	0,0000
ARAUCA	0,0874	0,4332	0,3576	0,0173	0,2896	-0,2022	0,6353	0,0000
ATLANTICO	0,1984	0,1179	0,3499	0,0392	0,1248	0,0735	0,0444	0,0000
BOLIVAR	0,1307	0,0646	0,2802	0,0258	0,1517	-0,0210	0,0856	0,0000
BOYACA	0,1256	0,1466	0,2921	0,0248	0,1646	-0,0390	0,1856	0,0000
CALDAS	0,1567	0,0496	0,2692	0,0310	0,1216	0,0352	0,0144	0,0000
CAQUETA	0,1594	0,0589	0,1638	0,0315	0,0727	0,0866	0,0000	0,0277
CASANARE	0,0934	1,0585	0,5479	0,0184	0,4153	-0,3219	1,3804	0,0000
CAUCA	0,1164	0,0363	0,1390	0,0230	0,0845	0,0319	0,0044	0,0000
CESAR	0,1026	0,0807	0,2212	0,0203	0,1526	-0,0499	0,1307	0,0000
CHOCO	0,1395	0,0534	0,1607	0,0276	0,0815	0,0580	0,0000	0,0046
CORDOBA	0,1237	0,0696	0,1567	0,0244	0,0897	0,0340	0,0357	0,0000
CUNDINAMARCA	0,2144	0,1243	0,4691	0,0423	0,1549	0,0595	0,0648	0,0000
GUAINIA	0,1556	0,1381	0,1484	0,0307	0,0675	0,0882	0,0500	0,0000
GUAJIRA	0,0875	0,1749	0,1385	0,0173	0,1120	-0,0245	0,1995	0,0000
GUAVIARE	0,2062	0,0606	0,1892	0,0407	0,0649	0,1412	0,0000	0,0806
HUILA	0,1442	0,0465	0,2641	0,0285	0,1296	0,0146	0,0319	0,0000
MAGDALENA	0,1253	0,0583	0,1530	0,0247	0,0865	0,0388	0,0196	0,0000
META	0,0794	0,3417	0,4076	0,0157	0,3633	-0,2839	0,6256	0,0000
NARIÑO	0,1218	0,0605	0,1221	0,0241	0,0710	0,0509	0,0097	0,0000
NTE. SANTANDER	0,1424	0,0583	0,2006	0,0281	0,0997	0,0426	0,0156	0,0000
PUTUMAYO	0,0684	0,1115	0,1128	0,0135	0,1167	-0,0483	0,1598	0,0000
QUINDIO	0,1604	0,0627	0,2426	0,0317	0,1070	0,0534	0,0094	0,0000
RISARALDA	0,1666	0,0641	0,2901	0,0329	0,1233	0,0433	0,0208	0,0000
SAN ANDRES	0,1820	0,1594	0,3868	0,0359	0,1504	0,0316	0,1277	0,0000
SANTANDER	0,1115	0,1403	0,4322	0,0220	0,2743	-0,1627	0,3030	0,0000
SUCRE	0,1543	0,0881	0,1587	0,0305	0,0728	0,0815	0,0067	0,0000
TOLIMA	0,1342	0,0711	0,2329	0,0265	0,1228	0,0114	0,0597	0,0000
VALLE	0,1494	0,0431	0,3660	0,0295	0,1734	-0,0240	0,0671	0,0000
VAUPES	0,2276	0,2474	0,1493	0,0449	0,0464	0,1811	0,0663	0,0000
VICHADA	0,0999	0,0833	0,1257	0,0197	0,0891	0,0107	0,0726	0,0000
BOGOTA	0,1518	0,0643	0,5638	0,0300	0,2628	-0,1110	0,1753	0,0000

Fuente: Elaboración propia con base en información del DNP

De acuerdo a los cálculos efectuados los departamentos de Caquetá, Chocó y Guaviare son los que necesitan complemento de transferencias territoriales deseadas dado que las transferencias reales no alcanzan a cubrir el $GBTH_{it}^*$, en función de su capacidad fiscal, lo que quiere decir que las transferencias no condicionadas reales para estos departamentos no son suficientes. Los departamentos que necesitan mayor reducción de las transferencias territoriales reales para cubrir $GBTH_{it}^*$ en función de su capacidad fiscal son Casanare, Meta, Santander, Arauca, Boyacá, Bogotá, Guajira, Boyacá, Cesar, Putumayo, San Andrés y Antioquia.

Cuadro 5. Comparación transferencias totales reales y transferencias totales sistema propuesto año 2010

DEPARTAMENTO	TRANSFERENCIAS SISTEMA ACTUAL TSH + TTH	TRANSFERENCIAS SISTEMA PROPUESTO TSH* + TTH*	DIFERENCIA	POBLACION	TRANSFERENCIAS TOTALES SISTEMA ACTUAL (millones de pesos)	TRANSFERENCIAS TOTALES SISTEMA PROPUESTO (millones de pesos)
AMAZONAS	0,9393	0,5305	-44%	72.017	67.646	38.206
ANTIOQUIA	0,3098	0,1009	-67%	6.066.003	1.879.102	612.188
ARAUCA	0,8718	-0,1024	-112%	247.541	215.816	-25.343
ATLANTICO	0,2009	0,2338	16%	2.314.460	465.012	541.033
BOLIVAR	0,2576	0,3794	47%	1.980.012	510.118	751.160
BOYACA	0,4959	0,1269	-74%	1.267.652	628.609	160.928
CALDAS	0,2606	0,1106	-58%	978.342	254.954	108.249
CAQUETA	0,3937	0,4946	26%	447.767	176.281	221.450
CASANARE	1,3889	-0,3512	-125%	325.621	452.251	-114.365
CAUCA	0,3895	0,5149	32%	1.319.120	513.813	679.161
CESAR	0,3665	0,2971	-19%	966.450	354.233	287.173
CHOCO	0,6001	0,8302	38%	476.149	285.758	395.287
CORDOBA	0,3349	0,6720	101%	1.582.784	530.052	1.063.567
CUNDINAMARCA	0,3084	0,1249	-59%	2.477.036	763.965	309.461
GUAINIA	1,0670	0,6397	-40%	38.328	40.897	24.519
GUAJIRA	0,3561	0,6179	74%	818.740	291.523	505.929
GUAVIARE	0,5814	0,5007	-14%	103.307	60.067	51.730
HUILA	0,2470	0,2803	14%	1.083.189	267.531	303.668
MAGDALENA	0,3272	0,5081	55%	1.201.501	393.170	610.460
META	0,5624	-0,3664	-165%	870.921	489.772	-319.123
NARIÑO	0,2828	0,4624	63%	1.639.560	463.721	758.108
NTE. SANTANDER	0,2632	0,2827	7%	1.297.951	341.675	366.961
PUTUMAYO	0,5926	0,2236	-62%	326.093	193.246	72.907
QUINDIO	0,2668	0,1295	-51%	549.662	146.643	71.206
RISARALDA	0,1783	0,0471	-74%	925.117	164.931	43.610
SAN ANDRES	0,1598	0,3500	119%	73.320	11.714	25.665
SANTANDER	0,3099	-0,2004	-165%	2.010.393	623.065	-402.793
SUCRE	0,4117	0,6472	57%	810.664	333.744	524.656
TOLIMA	0,3010	0,2477	-18%	1.387.621	417.721	343.693
VALLE	0,0438	-0,0231	-153%	4.383.277	191.874	-101.194
VAUPES	0,9288	0,7496	-19%	41.534	38.578	31.134
VICHADA	1,1303	0,8766	-22%	63.670	71.968	55.815
BOGOTA	0,0646	-0,2791	-532%	7.363.782	475.529	-2.055.258
TOTAL				45.509.584	12.114.981	5.939.847
AHORRO SISTEMA PROPUESTO						6.175.134

Fuente: Elaboración propia con base en información del DNP

En el cuadro 5 se muestran los resultados finales de las transferencias totales reales intergubernamentales efectuadas por el gobierno central y las transferencias totales con el sistema propuesto para el año 2010. Con el sistema propuesto el gobierno nacional ahorraría aproximadamente \$6.175.134 millones de pesos, si se tiene en cuenta que las transferencias intergubernamentales deberían ser proporcionales a su EFR y a su NP. Los departamentos de Atlántico,

Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, San Andrés y Sucre tendrían aumentos en los recursos transferidos de orden nacional, sobre todo en las transferencias condicionadas. Sin embargo en el resto de departamentos se les disminuirían éstas transferencias intergubernamentales; esta propuesta afectaría las finanzas públicas de estos departamentos, por lo cual se deben buscar mecanismos de compensación para poder ejecutar esta propuesta.

Por otro lado esta alternativa de redistribución de las transferencias haría que los departamentos mejoren su gestión administrativa y sus resultados, siendo más eficientes en la ejecución del gasto público.

7. CONCLUSIONES

El propósito del presente trabajo de investigación fue plantear un método alternativo de redistribución de las transferencias intergubernamentales como parte del estudio y análisis de la inequidad en el gasto público subnacional.

Los resultados revelaron que persisten las disparidades espaciales y los desequilibrios socio-económicos en el acceso a bienes públicos, entre los diferentes departamentos pese al esfuerzo del gobierno nacional de efectuar transferencias intergubernamentales fiscales como medida de redistribución del ingreso, toda vez que algunos departamentos no son capaces de equiparar su capacidad fiscal frente a los otros departamentos, dado su estructura productiva, desarrollo económico, nivel de inversión privada y gestión administrativa local. Así mismo no existen incentivos para mejorar esta generación de ingresos y la gestión de resultados de cada departamento y sus municipios, para así compensar la concentración de ingresos y cumplimiento del objetivo redistributivo. Muchos de los 33 departamentos tienen problemas en la gestión de ingresos propios.

Como resultado de estas comparaciones de las transferencias totales intergubernamentales reales por parte del gobierno nacional y las transferencias con el sistema propuesto para la mayoría de departamentos se deberían disminuir las transferencias condicionadas y no condicionadas para que la población en general tenga acceso a estos bienes y mejore su bienestar socio-económico. Dado lo anterior los municipios y departamentos deben mejorar su eficiencia fiscal y diseñarse un sistema de indicadores de impacto para medir el efecto que los resultados de las administraciones subnacionales han tenido en la implementación de políticas a través de su planeación estratégica y así poder controlar una buena gestión en la ejecución de los recursos propios y transferidos por parte del nivel central.

Dado lo anterior y de acuerdo a los resultados obtenidos se deduce que con estos criterios de asignación de las transferencias intergubernamentales propuestos, la Nación podría obtener ahorros significativos dadas las necesidades de inversión en bienes sociales y territoriales teóricos calculados; los departamentos que necesitan mayor reducción de las transferencias sociales reales para cubrir $GBSH_{it}^*$ serían Guainía, Amazonas, Casanare y Arauca. Por su parte los departamentos principales del país como son Antioquia, Cundinamarca y Bogotá,

se les deberían reducir el monto de las transferencias condicionadas reales o transferencias sociales, dada su capacidad fiscal, nivel de pobreza, estructura productiva. Contrario es el caso de los departamentos de Guajira, Córdoba, Bolívar y San Andrés que necesitan un aumento de sus transferencias condicionadas o transferencias sociales teóricas calculadas. Con relación a las transferencias no condicionadas reales o transferencias territoriales, también se generarían ahorros significativos. Los departamentos que les deberían disminuir estas transferencias son Casanare, Meta, Santander, Arauca, Boyacá, Bogotá, Guajira, Boyacá, Cesar, Putumayo, San Andrés y Antioquia por su capacidad en la generación de ingresos y estructura productiva. Por el contrario los departamentos de Caquetá, Chocó y Guaviare son los que necesitan complemento de transferencias territoriales deseadas para cubrir el $GBTH_{it}^*$.

Por lo expuesto en los párrafos precedentes, con el sistema propuesto el gobierno nacional ahorraría aproximadamente \$6.175.134 millones de pesos, si se tiene en cuenta que las transferencias teóricas son proporcionales a su EFR y a su NP, por otra parte los departamentos no dependerían totalmente de las transferencias nacionales, podrían mejorar su eficiencia en el gasto público y ganar autonomía en la toma de decisiones a nivel administrativo y financiero; para doce (12) departamentos se aumentaría el monto de los recursos transferidos por parte del gobierno nacional en transferencias intergubernamentales fiscales. Sin embargo para los departamentos restantes (21) se debe disminuir el monto de estas transferencias, lo cual podría ser un punto negativo en esta propuesta, además afectaría sus finanzas públicas subnacionales. Por ende con estos ahorros existiría una liberación de recursos, que podrían asignarse teniendo en cuenta la buena gestión de los municipios y departamentos en sus resultados e implantación de su planeación estratégica.

Con el sistema actual de transferencias fiscales intergubernamentales no se han reducido las disparidades regionales, las cuales no se efectúan de acuerdo a su capacidad fiscal, nivel de pobreza e indicadores de resultados e impacto para medir la gestión pública subnacional, de igual forma el gobierno central con este sistema no ha logrado un efecto redistributivo de los ingresos y tampoco se han diseñado mecanismos de prorrodeo que genere incentivos para disminuir la inequidad espacial existente entre los diferentes entes subnacionales.

8. RECOMENDACIONES

Las transferencias intergubernamentales se deberían focalizar de acuerdo a su esfuerzo fiscal relativo, capacidad fiscal, dispersión de la población, nivel de pobreza, estructura productiva de los diferentes Entes Territoriales; Adicionalmente se debería buscar una redistribución de estas transferencias, más eficiencia en el gasto público y mejoramiento de los resultados de gestión de la administración pública sobre todo de los ingresos propios territoriales; igualmente se deberían establecer otros mecanismos de asignación de recursos como la compensación para los diferentes municipios y departamentos, teniendo en cuenta los costos de provisión de estos bienes, la ubicación centro o periferia de la población. En consecuencia se generarían ahorros significativos a la Nación y así podría reducirse el déficit fiscal.

Con una nueva forma de redistribución de las transferencias intergubernamentales, se podría lograr la disminución de los desequilibrios fiscales, sobre todo los horizontales, es decir, los desequilibrios entre los diferentes entes subnacionales del mismo nivel e incentivar el incremento de la capacidad fiscal, su desarrollo endógeno y mejorar su autonomía local en la toma de decisiones para inversiones en el gasto público y tener una mejor eficiencia para así contribuir en el cumplimiento de los objetivos sociales del Estado, por lo anterior se generaría bienestar social y económico, mejores indicadores de resultados, mayor cubrimiento en el acceso a los bienes públicos y aumentaría por ende el nivel de vida de la población en general, generando así mayor crecimiento económico.

BIBLIOGRAFIA

AZIZ DOS SANTOS C. Las Transferencias Fiscales y el Gasto Público en la Federación Brasileña: Un Análisis de la Inequidad Espacial en el Acceso a Bienes Sociales Y Territoriales. Santiago de Chile. 2006. P.40. Trabajo de investigación de AZIZ DOS SANTOS C. (magister en Gestión y Políticas Pública). Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial.

BARON J. y MEISEL A. La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990". Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 36, Julio de 2003 p.82.

BARON J. ¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y el 2000? Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 38, Septiembre de 2003 p.60.

BONET J. Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 77, Octubre de 2006. p.50.

BOSCH N. El sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas. Revista de Estudios Regionales VOL. Ext. VIII, I.S.S.N.: 0213-7585 .2009, P. 73-82.

BOSIER S. Desarrollo (Local), De qué estamos hablando? El desarrollo en su lugar: el territorio en la sociedad de la información, Santiago de Chile, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.2003^a. p 22.

----- . La descentralización: un tema difuso y confuso. ILPES, Serie Ensayos, Documento 90/05. 1990. p 27-40.

CAMELO, M. Sobre el desarrollo de la teoría de los bienes públicos locales. Revista Finanzas y Política Económica, Vol. 1, N° 2, 2009. p.20.

CEPEDA L. Y A. MEISEL “¿Habrà una segunda oportunidad sobre la tierra? Instituciones coloniales y disparidades económicas regionales en Colombia”. Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 183, Marzo de 2013. P.34.

CONGRESO NACIONAL DE COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. 1991. p.120.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Economía Colombiana. El Sistema General de Participación, instrumento de equidad y eficiencia. Edición 329. 2010. p.144.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Cartilla de Descentralización en Colombia. Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial. 2007. p.100.

-----. Elementos Básicos del Estado Colombiano. 2010 p. 122.

-----. Informe de desempeño fiscal de los departamentos y municipios. 2011. p.197.

-----. Oferta de financiación a Entidades Territoriales. Dirección de desarrollo territorial. Enero de 2004. p.30.

-----. Recorrido por Colombia, elementos básicos sobre el Estado Colombiano. Dirección de desarrollo territorial. 2010. P124.

-----, Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial. Archivos de Economía No. 174. Wiesner E. P.33

FINOT I. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. CEPAL – Serie Gestión Pública No.12. 2001. P. 133

-----, Descentralización y transferencias territoriales y desarrollo local. Revista de la CEPAL No. 86. 2005. P. 29-46

-----, Los Procesos de Descentralización en América Latina. Sección Panorama y Debates. Investigaciones Regionales. ILPES, 2007 P. 173-205

GALVIS L y MEISEL A (2010). Fondo de Compensación Regional Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana. ". Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 122, Enero de 2010. p.56.

-----, Convergencia y trampas espaciales de pobreza en Colombia: Evidencia reciente. Documentos de trabajo de Economía Regional. Banco de la Republica No. 177, Diciembre de 2012. p.30

GARETH MYLES JH. Capítulo VI. Bienes Públicos Locales. Universidad de los Andes Bogotá.2011. P.15

GAVIRIA PENING J P. Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. Economía y Desarrollo.Volumen 2 No.1.2003. p.123 -149

LÓPEZ G. Mauricio. Descentralización y Eficiencia Fiscal: Origen de nuevas disparidades regionales? Un análisis para los municipios colombianos. Grupo de Economía Aplicada. Universidad de Antioquia.2009.p. 17.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Descentralización de las Entidades Territoriales. IEMP Ediciones. 2011. p.187.

RESOLUCION 55/2 Declaración del Milenio. Organización de Naciones Unidas – ONU. 13 de septiembre de 2000. P. 10.

WIESNERT. Colombia, descentralización y federalismo fiscal. Departamento Nacional de Planeación – DNP. (1992 - 2003). p.306.

ZULETA J, LOPEZ L y SANCHEZ D., en su documento “Evolución de las disparidades económicas espaciales en Colombia: un análisis regional”. 2008. p.16.

**ANEXO A. PIB per cápita departamental y tributación propia
años 2008-2010**

Departamento	TP/PIB DEPARTAMENTAL			PIB PERCAPITA	Puesto 2008	PIB PERCAPITA	Puesto 2009	PIB PERCAPITA	Puesto 2010
	2008	2009	2010						
AMAZONAS	0,0335	0,0233	0,0323	4,6933	28	5,1007	27	5,2626	27
ANTIOQUIA	0,0386	0,0371	0,0378	10,9306	7	11,3046	7	11,8196	7
ARAUCA	0,0070	0,0089	0,0173	23,2350	2	19,9994	2	20,7158	3
ATLANTICO	0,0328	0,0360	0,0392	8,5525	13	8,8877	13	8,9317	14
BOLIVAR	0,0229	0,0251	0,0258	9,8999	11	9,9738	12	10,8540	11
BOYACA	0,0230	0,0247	0,0248	10,6289	8	11,1204	8	11,7761	8
CALDAS	0,0260	0,0356	0,0310	8,0627	17	8,2577	17	8,6974	17
CAQUETA	0,0272	0,0294	0,0315	4,7035	27	5,0738	28	5,2036	28
CASANARE	0,0106	0,0201	0,0184	29,0112	1	26,5058	1	29,7094	1
CAUCA	0,0213	0,0234	0,0230	5,0482	25	5,4977	25	6,0465	25
CESAR	0,0141	0,0181	0,0203	10,0971	9	10,7824	9	10,9152	10
CHOCO	0,0302	0,0293	0,0276	3,7125	32	4,5335	32	5,8322	26
CORDOBA	0,0208	0,0276	0,0244	5,9658	21	6,0372	23	6,4172	22
C/MARCA	0,0415	0,0400	0,0423	10,0892	10	10,6255	11	11,0806	9
GUAINIA	0,0260	0,0328	0,0307	4,2606	31	4,5883	30	4,8268	31
GUAJIRA	0,0120	0,0144	0,0173	8,0983	16	8,1635	18	8,0160	19
GUAVIARE	0,0383	0,0487	0,0407	4,4008	30	4,5794	31	4,6463	32
HUILA	0,0205	0,0235	0,0285	8,4122	15	8,4512	15	9,2717	13
MAGDALENA	0,0228	0,0279	0,0247	5,6070	23	6,0470	22	6,1864	24
META	0,0157	0,0188	0,0157	17,4573	4	18,8779	3	25,9920	2
NARIÑO	0,0222	0,0257	0,0241	4,5979	29	4,8528	29	5,0764	30
NTE. SANTANDER	0,0255	0,0263	0,0281	6,4523	20	6,9877	20	7,1351	21
PUTUMAYO	0,0158	0,0176	0,0135	5,8393	22	6,5762	21	8,3504	18
QUINDIO	0,0297	0,0334	0,0317	6,9245	19	7,3089	19	7,6574	20
RISARALDA	0,0270	0,0298	0,0329	7,9646	18	8,4511	16	8,8194	15
SAN ANDRES	0,0372	0,0330	0,0359	9,8937	12	10,6276	10	10,7610	12
SANTANDER	0,0190	0,0222	0,0220	17,6345	3	17,1075	5	19,6200	4
SUCRE	0,0261	0,0380	0,0305	4,7137	26	5,1599	26	5,2081	28
TOLIMA	0,0215	0,0242	0,0265	8,4313	14	8,5137	14	8,7855	16
VALLE	0,0269	0,0298	0,0295	11,1773	6	11,8450	6	12,4044	6
VAUPES	0,0284	0,0463	0,0449	2,8783	33	3,1148	33	3,3226	33
VICHADA	0,0192	0,0258	0,0197	5,2402	24	5,6387	24	6,3766	23
BOGOTA	0,0294	0,0320	0,0300	17,1276	5	18,0642	4	18,8020	5

Fuente: Elaboración Propia con base en información del DANE 2014.

**ANEXO B. Desequilibrios Fiscales Horizontales y Verticales
año 2010 (millones de pesos)**

Departamento	Ingresos Tributarios	Inversión Agregada	Ingresos - Inversión	<u>ingresos</u> gastos
AMAZONAS	12.243	72.819	-60.576	0,1681
ANTIOQUIA	2.710.893	2.299.822	411.071	1,1787
ARAUCA	88.515	340.498	-251.983	0,2600
ATLANTICO	809.817	591.912	217.904	1,3681
BOLIVAR	554.704	605.813	-51.109	0,9156
BOYACA	370.269	802.308	-432.039	0,4615
CALDAS	263.383	334.097	-70.714	0,7883
CAQUETA	73.324	207.209	-133.885	0,3539
CASAMARE	178.421	652.087	-473.666	0,2736
CAUCA	183.389	572.819	-389.430	0,3202
CESAR	213.798	557.199	-343.401	0,3837
CHOCO	76.512	289.509	-212.997	0,2643
CORDOBA	248.045	638.635	-390.590	0,3884
C/MARCA	1.161.949	1.068.009	93.940	1,0880
GUAINIA	5.686	51.085	-45.399	0,1113
GUAJIRA	113.411	465.076	-351.664	0,2439
GUAVIARE	19.542	65.175	-45.634	0,2998
HUILA	286.039	383.233	-97.194	0,7464
MAGDALENA	183.855	438.201	-254.346	0,4196
META	354.950	749.864	-394.914	0,4734
NARIÑO	200.202	543.510	-343.308	0,3684
NTE. SANTANDER	260.370	406.076	-145.705	0,6412
PUTUMAYO	36.796	225.133	-188.336	0,1634
QUINDIO	133.336	166.098	-32.763	0,8028
RISARALDA	268.421	213.742	54.679	1,2558
SAN ANDRES	28.361	11.724	16.637	2,4191
SANTANDER	868.860	861.339	7.521	1,0087
SUCRE	128.631	364.970	-236.339	0,3524
TOLIMA	323.120	586.167	-263.046	0,5512
VALLE	1.604.154	882.943	721.212	1,8168
VAUPES	6.201	44.346	-38.145	0,1398
VICHADA	8.006	64.545	-56.539	0,1240
BOGOTA	4.151.483	477.201	3.674.282	8,6996

Fuente: Elaboración Propia con base en información del DANE 2014.

ANEXO C. Variables utilizadas en la investigación

Departamento	Información demográfica	Información sociocultural	Información sociocultural	Información sociocultural	Información sociocultural	Información sociocultural	Información sociocultural	Información político-administrativa	DANE	CALCULADA
Departamento	Población total (habitantes)	Inversión total en el sector educación (millones de pesos)	Inversión en el sector educación con recursos del SGP educación (millones de pesos)	Afiliados al régimen subsidiado (personas)	Inversión total en el sector salud (millones de pesos)	Inversión en el sector salud con recursos del SGP salud (millones de pesos)	Inversión agregada total municipios y departamentos (millones de pesos)	Ingresos tributarios (millones de pesos)	PIB (millones de pesos)	NIVEL DE POBREZA NP (%)
AMAZONAS	72.017	62.249	35.203	47.979	26.241	21.874	72.819	12.243	379.000	0,4560
ANTIOQUIA	6.066.003	1.347.888	767.700	2.538.702	480.233	159.468	2.299.822	2.710.893	71.698.000	0,2128
ARAUCA	247.541	233.266	86.586	189.190	77.329	33.108	340.498	88.515	5.128.000	0,3454
ATLANTICO	2.314.460	318.939	150.721	1.202.213	117.769	41.317	591.912	809.817	20.672.000	0,2529
BOLIVAR	1.980.012	477.833	330.025	1.344.156	130.945	52.113	605.813	554.704	21.491.000	0,4897
BOYACA	1.267.652	616.506	402.958	835.956	148.494	39.849	802.308	370.269	14.928.000	0,2932
CALDAS	978.342	285.559	179.731	539.570	89.668	26.684	334.097	263.383	8.509.000	0,1748
CAQUETA	447.767	180.814	110.398	284.426	65.648	39.489	207.209	73.324	2.330.000	0,4264
CASANARE	325.621	307.420	85.726	238.537	125.021	21.857	652.087	178.421	9.674.000	0,3423
CAUCA	1.319.120	524.905	417.755	946.215	95.055	48.145	572.819	183.389	7.976.000	0,5033
CESAR	966.450	479.191	238.992	766.747	169.178	37.233	557.199	213.798	10.549.000	0,4432
CHOCO	476.149	264.093	200.492	392.746	63.439	59.849	289.509	76.512	2.777.000	0,7572
CORDOBA	1.582.784	528.445	354.851	1.137.063	119.144	65.011	638.635	248.045	10.157.000	0,6455
CUNDINAMARCA	2.477.036	760.065	384.467	1.192.005	311.522	71.555	1.068.009	1.161.949	27.447.000	0,1954
GUAINIA	38.328	45.791	22.827	34.681	19.113	12.776	51.085	5.686	185.000	0,5491
GUAJIRA	818.740	321.865	110.140	586.242	111.654	38.172	465.076	113.411	6.563.000	0,6693
GUAVIARE	103.307	58.914	42.269	76.058	14.349	11.537	65.175	19.542	480.000	0,3765
HUILA	1.083.189	332.816	209.979	808.193	122.771	31.842	383.233	286.039	10.043.000	0,3506
MAGDALENA	1.201.501	368.095	286.487	888.292	73.300	36.577	438.201	183.855	7.433.000	0,4930
META	870.921	452.251	149.628	420.984	208.370	42.531	749.864	354.950	22.637.000	0,2491
NARIÑO	1.639.560	444.298	307.613	1.114.011	131.961	56.897	543.510	200.202	8.323.000	0,4280
NTE. SANTANDER	1.297.951	330.428	222.792	902.707	82.009	43.236	406.076	260.370	9.261.000	0,3014
PUTUMAYO	326.093	188.786	139.722	257.493	37.625	17.177	225.133	36.796	2.723.000	0,3447
QUINDIO	549.662	131.608	85.109	278.085	40.135	27.045	166.098	133.336	4.209.000	0,1625
RISARALDA	925.117	154.439	84.969	256.091	55.588	20.659	213.742	268.421	8.159.000	0,1127
SAN ANDRES	73.320	40	19	27.693	17	11.883	11.724	28.361	789.000	0,4159
SANTANDER	2.010.393	579.284	291.748	1.049.310	211.866	49.261	861.339	868.860	39.444.000	0,2099
SUCRE	810.664	293.520	225.040	713.569	55.863	37.253	364.970	128.631	4.222.000	0,5664
TOLIMA	1.387.621	487.494	275.487	768.671	140.057	43.561	586.167	323.120	12.191.000	0,3185
VALLE	4.383.277	694.066	1.298	1.828.792	317.770	1.699	882.943	1.604.154	54.372.000	0,1546
VAUPES	41.534	34.069	21.859	26.460	7.960	6.442	44.346	6.201	138.000	0,5454
VICHADA	63.670	59.241	42.342	72.581	16.899	6.062	64.545	8.006	406.000	0,8471
BOGOTA	7.363.782	3.605	1.417	1.608.495	1.620	517	477.201	4.151.483	138.454.000	0,0840

Fuente: Elaborado con base en información DNP